

Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115529943>





# ELECTORAL Insight

CAL  
EO  
-E43

## Persons with Disabilities and Elections



**U.S. Supreme Court Upholds  
Campaign Finance Law**

**Elections Canada's  
Youth Voting Activities**





**Editor**  
E Leslie Seidle

**Managing Editor**  
Wayne Brown

**Editorial Advisor  
(this issue)**  
Miriam Lapp

For more information, contact  
Elections Canada:  
Telephone: 1 800 463-6868  
[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

© ELECTIONS CANADA 2004  
ISSN 1488-3538  
EC 91829

ALL RIGHTS RESERVED  
PRINTED IN CANADA



Eleanor Milne, Chris Fairbrother and  
Marcel Joanisse  
*The Vote* (1979–1980)  
Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm,  
House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture  
on the east wall of the House of Commons  
chamber, shows four heads with flowing  
hair whose mouths shape, in song, the  
first syllables of Canada's national  
anthem, "O-Ca-na-da".

Cover photos: Elections Canada,  
Getty Images and Persons with  
Disabilities Online

# Contents

VOL. 6 • NO. 1 • APRIL 2004

- 1 Chief Electoral Officer's Message
- 2 Persons with Disabilities and Elections
  - 2 Persons with Disabilities and Canada's Electoral Systems:  
Gradually Advancing the Democratic Right to Vote  
*Michael J. Prince*  
Improving access to the vote at the federal, provincial and territorial  
levels
  - 8 Access to Electoral Success: Challenges and Opportunities  
for Candidates with Disabilities in Canada  
*April D'Aubin and Deborah Stienstra*  
Confronting the barriers to candidates' full participation in elections
  - 15 The Evolution of Federal Voting Rights for Canadians with  
Disabilities  
*Diane R. Davidson and Miriam Lapp*  
Three decades of legal and administrative changes to ensure a more  
accessible federal electoral process
  - 22 The Evolution of Access to Voting for People with  
Disabilities in Quebec  
*Michel Leclerc*  
Quebec's steps to provide greater access to voting and information  
about the electoral process
- 26 *McConnell v. FEC*: A New World of Campaign Finance in the  
United States?  
*Anthony Corrado and Thomas E. Mann*  
Overview and implications of the U.S. Supreme Court's decision to uphold  
the 2002 *Bipartisan Campaign Reform Act*
- 32 National Forum on Youth Voting  
Ways of improving young Canadians' participation in federal elections
- 37 Canaries, Mine Shafts and the Decline of Voting Among  
Canadian Youth  
*Dr. Roger Gibbins*  
Youth disengagement may be symptomatic of a more general political apathy
- 40 Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process  
Barriers to the electoral participation of Aboriginal youth and ways of  
improving access
- 44 Electoral News in Brief

*Elections Canada is an independent body  
set up by Parliament*

*Electoral Insight* is published by Elections Canada  
three times a year. It is intended for those interested  
in electoral and related matters, including  
parliamentarians, officials of international and  
domestic electoral management bodies, election  
officers and academics. The opinions expressed are  
those of the authors; they do not necessarily reflect  
those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be  
of interest to *Electoral Insight* readers are welcome,  
although publication cannot be guaranteed. If used,  
submissions will be edited for length and clarity as  
necessary.

Please address all contributions and letters to  
Wayne Brown, Managing Editor, *Electoral Insight*,  
Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada  
K1A 0M6 ([wayne.brown@elections.ca](mailto:wayne.brown@elections.ca)).



Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

## Persons with Disabilities and Elections

One of the most important measures of the accessibility of the electoral process is the ease with which persons with disabilities can exercise their right to vote. A little over a decade ago, major obstacles were removed at the federal level through amendments to the *Canada Elections Act*. Other improvements have followed, and the accessibility of the Canadian federal electoral process is now recognized as a model for other countries. A number of provincial governments have also adapted their election laws and practices. The first four articles in this issue of *Electoral Insight* document these developments and remind readers of what remains to be done.

The improvements to the accessibility of the electoral process for persons with disabilities include the special ballot, level access at election premises, election day registration and public information programs. Groups representing persons with disabilities have contributed greatly by challenging discriminatory laws and practices, and by providing valuable advice to election administrators.

As Canadians become accustomed to a new federal political financing regime, this issue provides an assessment of the United States Supreme Court's decision to uphold the 2002 *Bipartisan Campaign Reform Act* (the subject of an article in the May 2002 issue of *Electoral Insight*). The American legislation had quite different objectives from Canada's Bill C-24 (adopted in 2003). However, some of the issues at stake, notably the degree to which campaign finance legislation may limit free speech, echo some aspects of the Canadian debate on political financing regulation.

The July and November 2003 issues of *Electoral Insight* provided extensive analyses of factors related to the lower turnout rates of young Canadians and Aboriginal people. In this issue, we return to the question of electoral participation among these groups. The reports on two major consultative exercises sponsored by Elections Canada shed further light on our understanding of the trends and present participants' varied suggestions about what should be done. Further information on Elections Canada's youth initiatives is found in the "Electoral News in Brief" section.

Finally, I wish to invite readers of this publication to send me comments about articles in *Electoral Insight*. Letters can be submitted to the postal or e-mail address on the opposite page. ✕

A handwritten signature in black ink that reads "Jean-Pierre Kingsley". The signature is fluid and cursive.

Jean-Pierre Kingsley



# Persons with Disabilities and Canada's Electoral Systems Gradually Advancing the Democratic Right to Vote

Michael J. Prince

*Acting Dean, Faculty of Human and Social Development, University of Victoria*

Over the last 20 years, federal, provincial and territorial governments have come to identify citizenship as a central principle in disability-related policy statements and program agreements.<sup>1</sup> Governments share a belief that Canadian society, the economy and public policy inadequately realize the principle of citizenship for many people with disabilities. The vision rests on the values of equality, inclusion and independence, as well as on the principles of rights and responsibilities, empowerment and participation. The agreed policy direction is to promote access to generic programs that enhance the full and equal participation of persons with disabilities in all aspects of Canadian society.

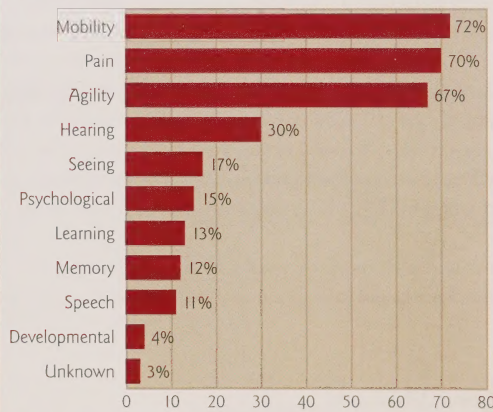
The purpose of this article is to examine the political side of citizenship for persons with disabilities. In particular, the focus is on the policies and administration of electoral systems at the federal, provincial and territorial levels as they relate to citizens with disabilities. It is intended to provide a better understanding of the present state of the democratic right to vote in Canada for this group of electors.

## A brief profile of disability in Canada

In 2001, the latest comprehensive survey on disability reported that 12.4% of the population had a disability, representing 3.6 million Canadians.<sup>2</sup> A person is defined

as having a disability if he or she reports a limitation, or a restriction in participating in a standard activity for people in society, which is associated with a physical or mental

### Types of Disabilities (2001)



Age 15 and over

Source: PALS 2001

The percentages above show the distribution in 2001 of types of disabilities among persons with disabilities aged 15 and over. They do not add to 100, since the majority of persons with disabilities experience more than one type of disability. The information comes from the Participation and Activity Limitation Survey (PALS), developed by Statistics Canada.

condition or a health problem. Certainly, voting in federal and provincial or territorial elections is a “normal activity” for adults in Canada.

Survey data show that the rates, severity and types of disabilities vary by age groups. Seniors (aged 65 and over) have a 41% rate of disability, compared to a 10% rate for working-age adults (aged 15 to 64) and a 3% rate for children (aged 14 and under). Thus, we can calculate that about 93% of Canadians with disabilities, or more than 3.3 million, are of voting age.

We also know that most persons with disabilities experience them in mild to moderate forms, rather than severe or very severe forms, as determined by the frequency and intensity of limitations on activity. The most common types of disabilities are related to mobility, agility and pain. This pattern holds nationally and in every province. Among the core working-age population, so-called “invisible disabilities,” such as psychological, learning and memory disabilities, are also significant.

**The right to vote and access to the electoral system: two contrasting stories**

The story of citizenship for Canadians with disabilities differs from conventional accounts in many other liberal democracies.<sup>3</sup> It is not a simple record of the continual and steady extension of rights and responsibilities over many decades or centuries. For many people with disabilities, guaranteed access to the electoral process did not exist until the last decade or so.

Indeed, we can suggest that there are two contrasting stories about the right to vote, as outlined in the chart below. One story is the dominant narrative of the universal franchise, joined more recently with the emergence of a malaise toward voting. In contrast, the second story, about Canadians with disabilities, presents a very different picture of experiences with voting and expectations of the electoral process.

In the early 1980s, a special House of Commons committee on the disabled and handicapped heard complaints throughout its hearings that the voting systems at the national and provincial levels made it difficult for many Canadians with disabilities to vote on election day. Polling stations were often located too far away and/or were inaccessible. At that time, only

*For many people with disabilities, guaranteed access to the electoral process did not exist until the last decade or so.*

one jurisdiction in the country, Manitoba, had made provisions for a postal vote system for general elections. The parliamentary committee argued that the *Canada Elections Act* should reflect the fundamental principle that elections are conducted for the convenience of all voters, including seniors and people with disabilities, and therefore made recommendations on providing polls at hospitals, nursing homes and apartment buildings.<sup>4</sup>

**Two Perspectives on Voting and the Electoral Process**

	Electorate in general	Electors with disabilities
Model of citizen	Able-minded and able-bodied individuals	Individuals with limitations and different capacities
Voting in Canada	A long-standing political process and traditional form of citizen participation based on a progressively more universal franchise	For many citizens with disabilities, a relatively new opportunity and experience in democratic participation
Recent voter turnout	Disengagement: A trend to lower voter turnout in many recent elections at the two senior levels of government	Engagement: In all likelihood, a trend to higher voter turnout, from a comparatively much lower base
Contemporary context	Disenchantment: Declining voter turnout seen as a result of growing public apathy, cynicism about governments, distrust of politicians and a sense of disempowerment in lacking involvement in public policy discussions and formation <sup>5</sup>	Expectation: Growing desire and claims to participate in electoral processes and other political institutions stimulated by disability rights movement and the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>
Reform focus	Political party financing rules; enhanced accessibility of voting process; civic education  Beyond the existing electoral process: consideration of alternative electoral systems to single member plurality voting; changes to governmental and legislative institutions	Changes to federal, provincial and territorial election laws, practices and administration: mobile polls, level access to polling stations, mail-in ballots (where they do not yet exist); electronic registration/voting

On the federal government's response to guarantee full political rights to

general election, had already declared the provision to be invalid because it conflicted with section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As a result, those previously disqualified could vote in the 1988 federal election.

*Most jurisdictions in Canada have opted for the use of special or mail-in ballots, rather than proxy voting, as an option for electors unable to vote in person in advance or on election day.*

people with physical disabilities, Fraser Valentine and Jill Vickers note: "For people with physical disabilities [that is, mobility and sensory limitations], full access to the franchise was guaranteed only in 1992 when the architectural accessibility of polling stations became mandatory."<sup>6</sup> While Bill C-114, passed in 1993, finally removed the disqualification to vote for people who are restrained of their liberty of movement or deprived of the management of their property by reason of mental disability, an October 1988 Federal Court of Canada ruling, during that year's

To Canadians with disabilities, voting is not a taken-for-granted political process. The vote is highly significant to them for several reasons. While some citizens with mental disabilities were disqualified, until 1988, from voting in federal elections, many others faced, and may still confront, architectural (in certain jurisdictions) and attitudinal barriers to exercising their right to vote; and, for all, voting in elections represents an important expression of democratic freedom and participation in a political community in which other obstacles and exclusions remain.

## Recent reforms to electoral laws and practices

In fact, the process of securing full access to the right to vote is ongoing and unfinished. Various amendments were made to federal electoral law and to administrative practices in 1988, 1992, 1993, 1996 and 2000. In brief, major reforms of particular interest to people with disabilities included the following:

- Special ballots allowing Canadians to vote by mail or in person at the offices of their returning officers (replacing proxy voting)
- Level access at polling stations and other premises used during an election, combined with transfer certificates to allow voting at a different polling station that has level access, if the elector's own poll is not accessible
- Mobile polling stations for institutions where persons with disabilities reside
- Public education and information programs for those with special needs, including the use of alternative formats such as Braille, large print and audio-cassettes
- Accessibility training and awareness sessions for returning officers<sup>7</sup>

At the provincial and territorial levels, too, there has been much progress over the past decade or so. Among the 14 senior governments in Canada (federal, 10 provincial and three territorial), only two, Quebec and New Brunswick, have statutory provisions that disqualify certain persons with disabilities from voting in elections. Two broad types of supports and services are provided to voters with disabilities: (1) alternative methods of voting, such as proxy voting, mobile polls, advance polls with level access, and mail-in or special ballots; and (2) assistance to voters with disabilities on election day,



All federal polling stations and offices used by returning officers during an election must have level access. At the 2000 general election, returning officers modified many facilities (including the one pictured above) to provide such access.



*The special ballot, through a unique system of envelopes that protects the secrecy of the vote, allows Canadians to vote by mail or in person at the office of the returning officer. Before voting, the elector must apply for a special ballot voting kit.*

including templates, interpreters and transfer certificates.<sup>8</sup>

With respect to the first type of supports – alternative methods of voting – Ontario and the three territories are the only jurisdictions that provide for proxy voting, that is, appointing some other elector in the electoral district to vote for a person. Where it exists, this method of voting is available to all electors, whether they have a disability or not. Most jurisdictions in Canada have opted for the use of special or mail-in ballots, rather than proxy voting, as an option for electors unable to vote in person in advance or on election day. Accessibility provisions for advance voting are set out in the legislation of all but one jurisdiction (Saskatchewan). The election laws of several provinces specifically mention electors who have an illness, incapacity or disability as a category of electors eligible for these special or mail-in ballots. However, the language of election laws varies, and in certain cases seems to be a vague commitment rather than a firm guarantee.

Mobile polls are legislated as an available feature in seven provinces and two territories, but not in the others.

Typically, mobile polls are established in institutional settings (long-term care facilities, health institutions and homes for the aged) and, in some jurisdictions, in sparsely populated and isolated areas. In two provinces, Alberta and Nova Scotia, the

election law specifies that a mobile poll be set up only for a facility that houses 10 or more residents who are electors. Inadvertently, this threshold excludes electors in smaller-sized transitional and supportive housing arrangements.

As for the second type of services – assistance to voters with disabilities on election day – a similar patchwork quilt exists across the country. Templates enable electors who are blind or have a visual impairment to mark their ballots in secret, without

the assistance of another person. Eight jurisdictions provide for such templates (six make it a statutory requirement), while six other political systems in Canada do not offer this support.

Only three jurisdictions address electors who are deaf or mute in their election laws. Quebec's statute affirms that a person capable of interpreting the sign language of a deaf person may assist the deaf elector to communicate with an election officer. Ontario's law states that the elector has the right to the assistance of an interpreter; yet, in the event of inability to secure an interpreter, the elector must, for the time being, be refused a ballot. The federal law provides that a deputy returning officer may appoint and swear in a sign language interpreter to assist the officer in communicating to an elector any information that is necessary to enable him or her to vote.<sup>9</sup>

An elector with a physical disability or incapacity may find it difficult to vote in his or her own polling station if it lacks level or easy access. In such cases, a transfer certificate enables electors with restricted mobility to vote at

Photo: CP/Kelowna Courier (Gary Nylander)



*An Elections BC officer holds a voting screen at the curb for a disabled elector in Westbank, British Columbia, at an advance poll during the May 2001 provincial election.*

## Accessibility of the Electoral System

*Elections Canada has improved many services in recent decades to meet the needs of the electorate, particularly persons with disabilities.*

- There are now three ways to vote: by special ballot, at an advance poll, or on polling day.
- The special ballot allows Canadians to vote by mail or in person at the office of their returning officer. (See "Voting by Special Ballot" on p. 19.)
- All revisal offices, polling stations and other premises used during an election must have level access.
- In the rare cases where election day polling stations do not provide level access, transfer certificates are available so that electors with disabilities may use a different polling station that does have level access.
- The voter information card sent to every registered elector after an election is called indicates whether there is level access to the elector's polling station.
- Mobile polling stations are provided for institutions where elderly or disabled persons reside.
- A ballot box is transported from room to room to facilitate voting in hospitals and certain residential institutions.

- At the advance and election day polls, any person with a visual disability may obtain a cardboard voting template to assist in marking the ballot.
- Interpreters may accompany voters to assist them at the polls.
- At the request of the elector, assistance in marking the ballot is available at the advance and election day polls. Voters may also bring a friend or relative who may assist them, after taking an oath.
- "Permitted personal expenses" for a candidate with a disability or one who cares for a person with a disability include expenses directly related to that disability.

### Information services provided by Elections Canada that assist persons with disabilities include:

- a toll-free enquiries line for persons who are deaf or hard of hearing: TTY 1 800 361-8935
- information in alternative formats, such as large print, Braille, audio-cassette and diskette
- plain language publications for persons who have difficulty reading
- information, e-mail access, and special ballot registration forms available on the Internet ([www.elections.ca](http://www.elections.ca))

another polling station, in the same electoral district, with level access. Surprisingly, only four jurisdictions provide for transfer certificates on election day – Canada, New Brunswick, Nova Scotia and Ontario.

Overall, then, the ability to vote and to have effective and equitable access to the electoral process remains very uneven for Canadians with disabilities.

### Conclusions: unfinished work on democratic citizenship

In recent years, reforms have been introduced to modernize our electoral systems for citizens with disabilities. Different understandings of disability have informed these reforms – a not surprising situation, given that various understandings of disability exist in Canada and internationally. A human

rights perspective, stressing equality and human dignity, has successfully challenged disqualifications to vote based on mental conditions as unfair and discriminatory. Some reforms reflect an environmental notion of disability: they recognize that physical barriers in social practices and institutions, such as voting and polling stations, have prevented persons with disabilities from participating in elections. Many reforms to Canada's electoral systems have adopted a biomedical or functional approach, seeing a restriction in the person's ability to perform the customary activity of obtaining and completing a ballot as requiring accommodation in the form of mobile polls and mail-in ballots.

Yet, citizens with disabilities continue to face obstacles to full electoral

participation. The electoral processes in Canada are not as accessible as they could be. To effectively take part as voters, many people with disabilities require not just level access to polling stations, but also access to various supports – such as specialized aids and devices, personal help with everyday activities and handy transportation. They also require information, in plain language and alternative formats, on candidates, the issues of the day and the electoral process.

A groundbreaking amendment in 2001 to the Ontario *Election Act* added the provision that, within three months after an election, each returning officer is to prepare a report on the measures he or she took to provide access for electors with disabilities. These reports are to be submitted to the Chief Election Officer of Ontario who, in

turn, will make them available to the public. Reports from the October 2003 Ontario general election will offer the first round of information under this reporting requirement. The reports will shed light on the experiences of citizens with disabilities with the electoral process, and no doubt identify problems and possible improvements to the policy and administration of elections in that province. This provision is worth careful consideration for adoption by other jurisdictions in the country.

Research also could be done on the reasons why citizens with disabilities vote or do not vote, nationally or in particular jurisdictions; on the electoral reform preferences (values, goals and mechanisms) of disability organizations, including alternatives to the current first-past-the-post voting system as a way to increase the representation of persons with disabilities in elected legislatures; on the advantages and drawbacks of Internet registration and Internet voting; and on the relationship between Canadians with disabilities

(and their families and advocates) and elected representatives in their role as ombudspersons who should address the concerns and needs of this group of constituencies. ✕

## NOTES

1. Major reports include: *Equal Citizenship for Canadians with Disabilities: The Will to Act*, Report of the Federal Task Force on Disability Issues (Ottawa: House of Commons, 1996); *Future Directions to Address Disability Issues for the Government of Canada: Working Together for Full Citizenship* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 1999); *Advancing the Inclusion of Persons with Disabilities: Government of Canada Report* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 2002).
2. Human Resources Development Canada, *Disability in Canada: A 2001 Profile*, available at <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/hrdb/sdd-dds/odi/menu/home.shtml>.
3. A similar point applies to women, Aboriginal people and visible minorities. See William Kaplan, ed., *Belonging: The Meaning and Future of Canadian Citizenship* (Montréal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993); and James J. Rice and Michael J. Prince, *Changing Politics of Canadian Social Policy* (Toronto: University of Toronto Press, 2000).
4. Canada, House of Commons, *Obstacles: Report of the Special Committee on the Disabled and the Handicapped* (Ottawa: Queen's Printer, 1981).
5. See Nandini Saxena, *Citizens' Dialogue Experience: Follow-up Survey Results* (Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2003); Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc, "Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters" [on-line research report], Elections Canada (March 2003), available at [www.elections.ca](http://www.elections.ca) under "Electoral Law & Policy."
6. Fraser Valentine and Jill Vickers, "Released from the Yoke of Paternalism and 'Charity': Citizenship and the Rights of Canadians with Disabilities," *International Journal of Canadian Studies* Vol. 14 (Fall 1996), p. 173.
7. For details on these and other reforms, see [www.elections.ca](http://www.elections.ca), under "General Information," "Backgrounders," "Accessibility of the Electoral System."
8. The following discussion and analysis draws on the 2002 *Compendium of Election Administration in Canada*, by Alain Pelletier and associates, for Elections Canada, available at [www.elections.ca](http://www.elections.ca).
9. See the Ontario *Election Act*, R.S.O. 1990, c. E.6, s. 56; Quebec *Election Act*, R.S.Q., c. E-3.3, s. 349; and Canada *Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, s. 156.



# Access to Electoral Success Challenges and Opportunities for Candidates with Disabilities in Canada

*April D'Aubin*

*Research Analyst, Council of Canadians with Disabilities*

*Deborah Stienstra*

*Professor and Director, Graduate Program in Disability Studies, University of Manitoba*

People with disabilities are largely invisible in Canada's electoral processes. Among those who participate as candidates in municipal, provincial and federal elections, there continues to be a significant under-representation of people with disabilities, particularly people with disabilities that require accommodations such as sign language interpreters, alternative media and other types of supports. There is no collected history or analysis of the presence or absence of people with disabilities in Canadian politics. As well, there are candidates and elected officials with disabilities who remain hidden, passing as non-disabled people. This under-representation stems in part from negative public attitudes about people with disabilities, lack of knowledge about the costs and potential contributions of disabled people, and lack of resources for candidates with disabilities, including appropriate disability supports, money, and access to political opportunities. This article shares some of the experiences of election candidates with disabilities to reveal both the barriers that make it more difficult for persons with disabilities to attain public office and the remedies required to equalize opportunities in Canada's electoral processes for such persons.

A number of barriers prevent the full and equal participation of people with disabilities in Canadian politics. As a group, people with disabilities are poor and have limited access to disability supports (goods or services used to overcome barriers related to disability). Many physical barriers still exist in Canadian society: inaccessible public spaces are common. The availability of Braille and other types of alternative media, and of sign language interpretation for deaf people, is limited. Stereotypical attitudes about the capabilities of persons with disabilities persist. The history of people with disabilities as elected officials has been neglected. In the case of disabled American President Franklin D. Roosevelt, some of this history is beginning to be reclaimed.<sup>1</sup> Consequently, there are not many well-known role models of people with disabilities who have attained high elected office.

In Canada, people with disabilities who are running for office, along with the self-representational organizations of people with disabilities that are promoting active citizenship, are reducing the invisibility of people with disabilities in Canada's electoral process.



Franklin Delano Roosevelt served as President of the United States despite a major disability. After being stricken with polio, he became Governor of New York and President from 1933 to 1945. His deliberate effort to conceal the paralysis of his legs, for political reasons, led to an understanding with the press. This is one of only two known photographs of him in a wheelchair.

## Confronting the barriers to participation in the electoral process

### Attitudes

Despite the potential for personal hardship and the systemic barriers to their participation in the electoral process, people with disabilities in Canada, like their colleagues in other countries, have been running for office. In January 2004, the Liberal Party of Canada removed a systemic barrier to people with disabilities – questioning potential Liberal candidates, on a personal information form, about any experience with mental illness. Prime Minister Paul Martin ordered the practice stopped and apologized to the Canadian Mental Health Association.<sup>2</sup>

For some, it has taken repeated attempts to win an election. Edmonton wheelchair user Percy

Wickman was introduced to politics at the Northern Alberta Institute of Technology, where he successfully ran for vice-president of the student council, using the slogan “Wheel ahead with Wickman.” After three unsuccessful runs for Edmonton City Council, Wickman was elected in 1977.<sup>3</sup> He served until 1986.

As Wickman noted in his autobiography, *Wheels in the Fast Lane*, discriminatory attitudes contributed to lost votes.

“It was becoming evident that this could be the big one as I was being picked by many to

finally win a seat. Then the whispers started. ‘Why elect a disabled person, when there are so many healthy ones running?’ ‘If successful, he will only represent the handicapped.’ Certainly some sympathy votes were picked up, particularly from those who sensed my determination and hunger for the job. But many, many votes were lost because of the unfounded fear that I could not do a proper job if elected.”<sup>4</sup>

According to Wickman, by his third winning campaign, job performance, and not his disability, was the electorate’s main concern.

“In my third and last successful bid for another term, my wheelchair did not have even a marginal influence

on the outcome. The electorate judged me totally on my record and beliefs. Those who disagreed with me had no hesitation in telling me the way it was. Those who may have been previously swayed, one way or the other, by my set of wheels were now looking at Wickman, the alderman, and voting for the person just like any other candidate. I had proven that despite my disability, I could hold my own with the best of them. In a rather complacent campaign, I topped the polls in my home ward and narrowly missed the overall first spot in my final bid.”<sup>5</sup>

Following his stint in city politics, Wickman ran for and won a seat in the Alberta legislature as a Liberal in 1989.

Despite many years of law reform and awareness-raising on disability issues, the negative attitudes experienced by Wickman continue to affect candidates with disabilities. Ross Eadie candidly describes the discrimination he faced while running for Winnipeg City Council in 1998.

“My disability led to a few problems with voters and promoters. It first started off with a pamphlet, which only showed my face with sunglasses

*A number of barriers prevent the full and equal participation of people with disabilities in Canadian politics.*

on. A fairly large number of people called in to ask who does this Ross Eadie guy think he is?

“My campaign manager (now a good friend) explained to those who called that I was blind. We will never know if this sunglass issue cost us votes ...

A woman called into the office saying she was not going to vote for me if it was going to cost her more tax dollars. I explained I used a computer with voice output to do most of my work and would require some assistance in getting to meetings outside of City Hall given a tight schedule. She said that was it, she wasn't going to vote for me because of paying for a computer. I explained to her that every City councillor received a computer to carry out their jobs, and I would use my already-purchased voice synthesizer. She still said she would not vote for me because of the transportation. I did not bother to explain how past mayor (Susan Thompson) used city-paid transportation. I think she was determined not to vote for me.

"Another fellow didn't even listen to me at the door. He just went in the house and came out with money for the blind guy. I told him I could use the money for the campaign, but I really wanted his vote ...."<sup>6</sup>

It is not only citizens who display discriminatory attitudes towards candidates with disabilities. Community leaders have also been influenced by stereotypes about disability. Some Manitoba election-night coverage served to reinforce stereotypes about the capabilities of persons with visual impairments. Eadie comments:

"In the end, I lost by a vote of 46% to 54%. At one point, I was ahead in the polls, and the former mayor of Winnipeg (Bill Norrie) was commenting on CBC television, saying I was an intelligent young man. But he said he did not know how I was going to keep up with all the reading. On the radio after the election I explained how the clerks department

Photo: Perry Zaitz



Sam Sullivan, now in his fourth term, is the longest serving current member of Vancouver's City Council.

was very good at getting things onto computer disk."<sup>7</sup>

Eadie is now an elected school trustee in Winnipeg.

Due to the prevalence of disability stereotyping, candidates with disabilities need to address the impact of disability on their lives in order to confront biases. Sam Savona, a New Democratic Party (NDP) candidate in the 1997 federal election, made the following comments at an all-candidates meeting:

"I was born with cerebral palsy, which is a neurological disorder. As you can hear, I have a speech impairment and, as you can see, I'm a wheelchair user. I also have restricted use of my hands. Cerebral palsy does not affect my intellectual ability. These days, when my friends learn of my political plans, they do wonder about my mental health."<sup>8</sup>

For disabled people, just as for the non-disabled, a sense of humour and

a willingness to be self-deprecating while on the hustings can go a long way toward building links with the electorate. Many electors reacted positively to Savona's candidacy. While Savona lost the election, he did come in ahead of the Reform Party of Canada candidate.

### ***Inadequate access to disability supports***

Disability supports are essential if people with disabilities are to pursue the activities that contribute to effective citizenship: going to school, working, having a family, enjoying recreation, and giving back to the community by volunteering and holding public office. Deaf people

*Due to the prevalence of disability stereotyping, candidates with disabilities need to address the impact of disability on their lives in order to confront biases.*

use the services of sign language interpreters. For others, specialized equipment or attendants support independent living.

The experience of Sam Sullivan, a Vancouver city councillor, illustrates what a difference disability supports can make to a candidate.

"Sam Sullivan, who became a quadriplegic after a skiing accident as a young man, required twice-daily visits by a home attendant after his rehabilitation. The cost to the health care system at the time ranged from \$50 to \$75 per visit. Sullivan thought that he could do much more for himself if he only he had the tools. He recruited a retired engineer who volunteered to help

him design some simple devices to assist him around the house. Soon he needed his attendant only once per week and Tetra [an organization that develops assistive technology] was born. In Sullivan's case, which is typical, the direct savings to government, calculated at a modest estimate of \$50 per visit, have totalled \$33,800 per year (almost a half a million dollars over the years). Once homebound, frustrated and sometimes even distraught, Sam Sullivan is today a busy city councillor in Vancouver, who, in his free time, camps and sails and travels the world over – all without an attendant.”<sup>9</sup>

Not everyone can replace the supports provided by other people with equipment that requires a single capital investment.

Some people with disabilities who have chosen public life as a career have encountered difficulties in obtaining payment for their disability

supports needs. Steven Fletcher, a quadriplegic, plans to run in the next federal election in the Manitoba riding of Charleswood–St. James. Fletcher, who had an automobile accident, began his career in public life when he was elected as President of the University of Manitoba Students' Union (UMSU). During his term as president, the Manitoba Public Insurance (MPI) paid for Fletcher's disability supports when he had to travel on UMSU business. In November 2001, Fletcher ran successfully for President of the Progressive Conservative (PC) Party of Manitoba, a position that also required him to travel. In 2002, MPI decided it would no longer cover the costs of Fletcher's attendant care expenses for travel outside Winnipeg associated with his PC Party responsibilities. Fletcher unsuccessfully challenged the MPI ruling at the Automobile Injury Compensation Appeal Commission (AICAC) and at the Manitoba Court of Appeal.

Just as some employees with disabilities require disability supports, some candidates with disabilities need access to disability supports that assist them to function independently in the campaign environment. For example, Ross Eadie needed to hire a guide and driver to assist him in campaigning door-to-door in his bid to become a member of the Manitoba Legislative Assembly. According to Eadie, the Manitoba government paid 100% of his election expenses related to disability.<sup>10</sup> *The Elections Finances Act* of Manitoba allows claims for disability supports. Candidates are reimbursed for the full amount of reasonable expenses they incur related to their disabilities to enable them to campaign during the election period.<sup>11</sup>

The federal and British Columbia election laws allow accommodation costs for people with disabilities to be claimed as “permitted personal expenses” of candidates in a campaign budget. The

## Access to Voting

*Statistics from the 2000 federal election illustrate Canadians' use of the available services.*

- Almost **13 million** Canadians cast ballots in the general election of November 27, 2000.
- Almost **192,000** electors used the special ballot to vote by mail or in person at the office of their returning officer.
- Level access was available at **99.5%** of the **17,340** polling sites used on election day. Transfer certificates allowed electors with disabilities to use other polling stations with level access, if their own did not have level access.
- By having ramps built, returning officers modified **239** facilities to provide level access to more than **1,100** advance and election day polls. All advance polls had level access.
- More than **63,000** electors registered or updated their information on the lists of electors at the advance polls.
- Mobile polling stations were provided for elderly or disabled persons residing in more than **2,500** institutions.



*Advance voting at federal elections takes place on the 10th, 9th and 7th days before election day.*

- Almost **6,500** hospitalized electors registered and voted.
- Elections Canada answered more than **1,100** calls received by TTY (teletypewriter) from persons who were deaf or hard of hearing.

Canada Elections Act [ss. 409(1)(c) and (d)] includes accommodation provisions for both candidates with disabilities and candidates who are caregivers to persons with disabilities, allowing both caregiving expenses and disability-related expenses to be included as personal expenses of a candidate. In Ontario, accessibility costs are excluded from the spending limits for candidates. To assist candidates with disabilities, Elections Canada could support additional research to encourage further legislative action across Canada to help ensure that similar provisions are in place at every level of the electoral process.

Difficulties such as these faced by Sam Sullivan and Steven Fletcher illustrate the additional barriers faced by people who use disability supports. It is more difficult for these Canadians to follow their chosen path to elected office. A very practical problem remains: how does someone who uses disability supports negotiate campaigning in the face of costly support needs? It is an issue that non-disabled campaigners do

not face. The cost of disability supports can be a significant disincentive to running for public office for many people with disabilities.

The Canadian disability community has been promoting the concept of a national disability supports plan, which would provide supports across the life span of an individual. Such a plan would involve commitments by federal, provincial and territorial governments, ensuring comparable services across Canada and thereby ensuring mobility rights.<sup>12</sup> Should such a plan be implemented, it would allow disabled candidates access to the necessary supports during an election campaign.

### *Lack of role models*

People with disabilities who contemplate running for public office have few role models to inspire them.

Even elected officials, such as former Prime Minister Jean Chrétien and former Quebec Premier Lucien Bouchard, both of whom live with an impairment, may not identify themselves as disabled persons.

This is particularly true for people with disabilities who are not part of the organized disability rights movement. People with disabilities unfiliated with disabled people's groups may have more limited access to the newsletters and autobiographies that tell the stories of politicians with disabilities. Sam Savona was inspired by the success of his deaf friend Gary Malkowski, who sat in the Ontario legislature as an NDP member from 1990–1995. Savona's involvement in the 1997 federal election campaign encouraged a student with

cerebral palsy to let her name stand for the presidency of her student council.<sup>13</sup>

When political parties reach out to people with disabilities, this helps to overcome the disincentive caused by the lack of role models and the limited history of people with disabilities seeking public office. Sam Savona began to think about running for office when an NDP federal party worker approached the NDP Disability Caucus to see who was interested in running in the upcoming election. Following that overture, Savona relentlessly pursued candidacy.

Deaf activist Gary Malkowski was able to find a helpful person inside a political party who was willing to mentor him. He describes his experiences in the following manner:

"Prior to being an elected member of the Ontario provincial parliament (and then a defeated candidate in the next election) I had no experience in any parties .... I was able to make a friend with a member of the provincial parliament who provided me with support in making connections with the provincial party office and the riding association which supported me, a disabled/deaf candidate to run for a provincial seat. I ran as a candidate for the provincial York East NDP riding ...."<sup>14</sup>

Having a disability caucus within a political party can help to raise the profile of disability issues and possibly encourage candidates. Parties may also want to create special funds to promote candidacy by persons with disabilities, or create broader diversity funds to assist with a range of under-represented groups, modelled after the special funds for women candidates in several parties.



Former Prime Minister Jean Chrétien and former Quebec Premier Lucien Bouchard at a 1998 meeting on Parliament Hill.

Photo: CP (Tom Hanson)

**Inaccessible places and spaces**

The built environment continues to present barriers to people with disabilities. Candidates with various disabilities find that many buildings do not conform to universal design standards; thus they must develop innovative strategies for getting their message out to the public. Sam Savona concentrated his efforts in large apartment buildings that had elevator service and at subway stations. While this may be a workable approach in Toronto or another large metropolitan area, candidates with disabilities in rural areas would have to develop other tactics. One First Nations woman with a visual impairment who ran for chief of her band council was assisted by family and supporters to travel in her community while campaigning.

**The self-representational organizations of persons with disabilities: A voice of our own**

People with disabilities have created self-representational organizations to give themselves a voice in Canada's public policy debates at the local, provincial and national levels. This requires vigilance in ensuring disabled

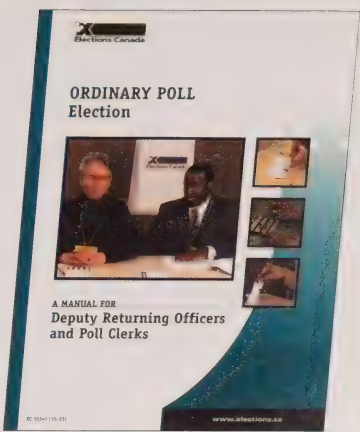
*People with disabilities have created self-representational organizations to give themselves a voice in Canada's public policy debates at the local, provincial and national levels.*

people their electoral rights, as well as encouragement and support for those who wish to participate as candidates. These organizations have challenged candidates running for office to make commitments on disability issues. They

have also shared information with the public about how to participate in all-candidates meetings and how to interact with candidates when they campaign door-to-door, to make them aware of disability issues. At the local and provincial levels, disability groups organize town hall meetings and provide the opportunity for candidates to address disability issues in a public forum. Disability organizations have also laid human rights complaints to remedy the discrimination caused by polling stations located in inaccessible buildings. Organized people with disabilities have participated in law reform and litigation to eliminate discrimination in the legislation governing Canadian electoral processes.

Despite efforts to ensure that people with disabilities do not experience discrimination at the polls, people with disabilities continue to encounter problems. When problems occur, the organizations help make the issue known and, if requested, assist people with disabilities to lodge complaints about the discrimination experienced. In 2000, the Council of Canadians with Disabilities (CCD) recommended: "[S]ince a federal election never goes

by without us, at CCD, hearing about returning officers who don't quite get it right when dealing with voters with disabilities, perhaps an investment in a few officer trainers from our community wouldn't be such a bad idea for Elections Canada either. Blind voters have told us that they were so mad at having their companions spoken to, instead of them, by returning officials that they almost forgot who they came to vote for."<sup>15</sup>



*Elections Canada's training manuals teach the staff of polling stations how to respectfully assist electors with disabilities.*

Since 2000, Elections Canada has improved its sensitivity training for returning officers and other election officials. Its revamped training program includes more information about how to provide services to electors with disabilities. The training manuals for returning officers and poll officials contain specific sections about how to meet the special needs of some electors, and an information video provides details about the accessibility of the federal electoral system. CCD advocates that qualified trainers with disabilities provide such awareness training.

The organizations of people with disabilities have also been encouraging grassroots people to run for public office by sharing information about the experiences of elected officials with disabilities in newsletters and through international information networks like Disabled Peoples' International (DPI). Ross Eadie suggests that disabled peoples' organizations provided him with encouragement to become more actively involved in the electoral process.

"At Independence 92 in Vancouver, people with disabilities from all over the world congregated in one place. [A DPI World Congress was held during Independence 92, an international conference.] Our leaders called for people with disabilities to become politicians and part of the government. As described in detail, our leaders said we have lobbied, marched, and educated the public on the ability of those with disabilities, and we still have a long way to go to change society. They said we still haven't enough people in government to make a real change. They said we could not make changes without someone who lives the life of disability being right at the heart of decision-making. I was fired up to help make further changes, to play my part ... Politicians said they understood, but they would not take the bold steps needed to make change. I decided the only way was to get in there and push."<sup>16</sup>

## Conclusion

At least one in eight Canadians reports experiencing a disability and many others provide support to family or friends with disabilities. This is a significant proportion of the Canadian population. Although some political parties do limited outreach to people with disabilities and there has been minimal recognition of the need to accommodate candidates with disabilities, much remains to be done. There needs to be more public and party discourse about candidates with disabilities and how their involvement will benefit Canadian public policy development by making it more responsive to the actual characteristics of the Canadian population. Such discussion will help more people with disabilities to see the need for their involvement in the electoral process and their involvement will, in turn, change public attitudes about candidates with disabilities. To level the

playing field for candidates with disabilities, more jurisdictions need to reimburse candidates for the disability-related costs they incur while campaigning. With adequate disability supports, more visible role models and supportive party and electoral structures, people with disabilities will change the attitudes that say disabled people cannot contribute to electoral politics. More than that, with their presence as elected officials, they will change the landscape and language of politics in Canada. ✕

## NOTES

1. Hugh Gregory Gallagher, *FDR's Splendid Deception: The moving story of Roosevelt's massive disability – and the intense effort to conceal it from the public* (New York: Dodd, Mead and Company, 1985).
2. Jane Taber, "Mercer puts Copps on the spot," *The Globe and Mail*, January 24, 2004, p. A9.
3. Percy Wickman, *Wheels in the Fast Lane ... a blessing in disguise* (Edmonton: Triwick Enterprises, 1987), pp. 68–70.
4. Wickman, *Wheels*, p. 71.
5. Wickman, *Wheels*, pp. 72–73.
6. Ross Eadie, "A Politician Wanna Be," *The Canadian Blind Monitor* (Summer 2000), p. 27 ([www.nfbae.ca/publications/cbm\\_old/cbm\\_12.txt](http://www.nfbae.ca/publications/cbm_old/cbm_12.txt)).
7. Eadie, "A Politician Wanna Be," p. 28.
8. John Feld, "Sam Savona What a Candidate! What a Campaign," *Abilities* (Fall 1997), p. 14.
9. Loraine Taneja, "Reducing Barriers to Customized Assistive Technology," Center on Disabilities Technology and Persons with Disabilities Conference 2002 Proceedings, available at <http://www.csun.edu/cod/conf/2002/proceedings/143.htm>.
10. Eadie, "A Politician Wanna Be," p. 29.
11. The *Elections Finances Act*, Office Consolidation (February 9, 2003), chapter E32, paragraph 72(3)(a).
12. Council of Canadians with Disabilities, *A Framework for a National Disability Supports Plan* (February 2003).
13. Feld, "Sam Savona," p. 14.
14. Gary Malkowski, "Running in the Federal Election," *CCD Election Monitor* Vol. 1, No. 2 (April 25, 1997).
15. *CCD Horror Gazette* Vol. 4, No. 5 (December 13, 2000).
16. Eadie, "A Politician Wanna Be," p. 26.



# The Evolution of Federal Voting Rights for Canadians with Disabilities

Diane R. Davidson

*Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel*

Miriam Lapp

*Senior Analyst, National and International Research and Policy Development, Elections Canada*

Canada's federal electoral process has become progressively more accessible, in large measure because of the efforts of persons with disabilities. In their quest for electoral equality, groups representing persons with disabilities have adopted a wide range of methods. They have challenged discriminatory laws and practices through the courts, appeared before parliamentary committees and the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, and developed recommendations and draft legislation. In addition, these groups have provided valuable advice and expertise to the Chief Electoral Officer.

At the same time, successive Chief Electoral Officers have adopted a number of administrative measures to increase the accessibility of the voting process, particularly access to polling stations and information for electors with disabilities.

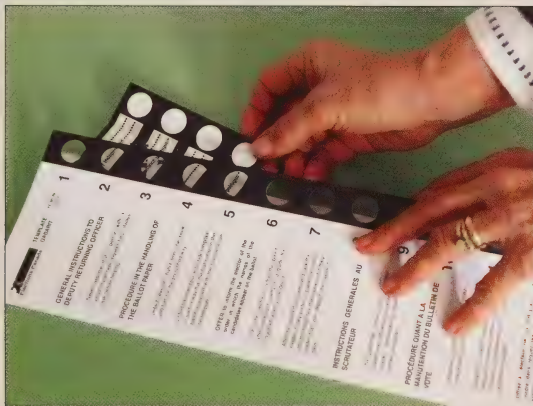
This article provides an overview of the legal and administrative changes that have taken place over the past 30 years, and concludes that more can be done to ensure that Canada's federal electoral process is as accessible as possible to all Canadians.

## The right to vote in Canada

At the federal level in Canada today, every citizen who is 18 years of age or older on election day is entitled to vote.<sup>1</sup> Until 1993, however, the *Canada Elections Act* excluded from voting "every person who is restrained of his liberty of movement or deprived of the management of his property by reason of mental disease."<sup>2</sup> This provision was eliminated in April 1993 by Bill C-114.

The 1993 amendment may be seen as a response to the October 1988 ruling by the Federal Court of Canada, which declared the provision to be invalid on the grounds that it conflicted with section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which guarantees every citizen of Canada the right to vote. In explaining her ruling, Madame Justice Reed noted that while section 1 of

Photo: Elections Canada



At federal elections, voters with visual disabilities may use this cardboard template that has holes enabling them to feel where to mark the ballot for their preferred candidate.

the Charter allows for limitations that are demonstrably justifiable in a free and democratic society, and that “a requirement of mental competence or judgmental capacity” may well constitute such a limitation, the section of the Act “as presently drafted does not address itself only to mental competence or capacity insofar as that quality is required for the purposes of voting.” She went on to describe the limitation as

*While removing legal disqualifications is an essential element in ensuring the universality of the right to vote, it is not the whole story.*

“arbitrary”, noting that “it catches people within its ambit who should not be there and, arguably, it does not catch people who perhaps should be.”<sup>3</sup> Madame Justice Reed also made reference to two parliamentary committee reports,<sup>4</sup> as well as to changes that had been made to the law in Ontario<sup>5</sup> and Manitoba.<sup>6</sup>

The House of Commons Special Committee on the Disabled and the Handicapped had recommended amending the Act as early as 1981, while the Chief Electoral Officer of Canada had, on a number of occasions, encouraged Parliament to seriously examine paragraph 14(4)(f) in light of the probability of a Charter challenge.<sup>7</sup>

In fact, Parliament had attempted to address this issue in 1987. Bill C-79 would have repealed paragraph 14(4)(f). However, Bill C-79 died when Parliament was dissolved for the November 21, 1988, federal general election.

The Federal Court’s decision was delivered on October 17, 1988 – in the

midst of that election. Consequently, paragraph 14(4)(f) was not in effect for that election, and those individuals who had previously been disqualified could vote.

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing also examined this question. In its final report, tabled in the House of Commons in February 1992, the Commission recommended that:

“... the following persons not be qualified to vote in federal elections: 1) a person subject to a regime estab-

lished to protect the person or the person’s property, pursuant to the law of a province or territory, because the person is totally incapable of understanding the nature and consequences of his or her acts; and 2) a person confined to a psychiatric or other institution as a result of being acquitted of an offence under the *Criminal Code* by reason of insanity.”<sup>8</sup>

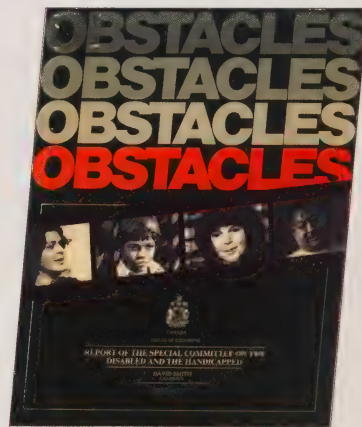
It is interesting to note, then, that Parliament’s response to this question went beyond the requirements of both the 1988 court ruling and the 1992 recommendation by the Royal Commission – neither of which had demanded the complete repeal of paragraph 14(4)(f). As a result, mental disability no longer restricts access to the federal franchise. Indeed, according to a recent study of electoral laws in 63 democracies, only four countries – Canada, Ireland, Italy and Sweden – have no restrictions at the national level on the right to vote for persons with mental disabilities.<sup>9</sup>

## Beyond the basics: Ensuring the vote is accessible to all

While removing legal disqualifications is an essential element in ensuring the universality of the right to vote, it is not the whole story. Equally important are the many legislative and administrative measures that have been adopted over the past 30 years to make the electoral process accessible to all Canadians.

### Before 1982

Legislative changes to facilitate voting by persons with disabilities predate the Charter. In 1977, for example, Parliament amended the Act to require a minimum number of advance polls in places with level access. This is not to say that voting was fully accessible at that time. In 1981 (International Year of the Disabled), the House of Commons Special Committee on the Disabled and the Handicapped released a report, *Obstacles*, which showed that many barriers remained. Among the Committee’s recommendations were that Canada establish a “postal



The 1981 report of the House of Commons Special Committee on the Disabled and the Handicapped showed that there were still many barriers to voting.



vote system similar to Manitoba's" to make voting more accessible; that the Chief Electoral Officer cease the practice of centralizing polling places and accommodate, as fully as possible, the mobility problems of persons with disabilities; and that the Chief Electoral Officer establish orientation sessions for polling place personnel on the needs of voters with disabilities.<sup>10</sup>

### **1982–1987: Consultations and recommendations**

Shortly after the release of *Obstacles*, the Chief Electoral Officer appeared before the Committee to discuss its recommendations and to examine the measures that would be needed to implement the proposed changes. His 1983 statutory report to Parliament provides an overview of those discussions.<sup>11</sup> That report also shows that Elections Canada had already implemented, at least on a limited basis, several administrative measures recommended by the Committee, or was planning to implement them for the next election. Examples include the placing of polling stations in nursing homes or chronic care hospitals, and the implementation

of orientation sessions for polling station personnel. With respect to the recommendations for accessibility of polling stations and the offices of returning officers, the Chief Electoral Officer expressed full support and pointed out that he had urged returning officers to locate their offices in public and accessible buildings, but that the legislation did not give him the authority to force them to do so.

This early episode shows that where the Chief Electoral Officer had the authority to do so, he was already implementing administrative measures to improve accessibility for voters with disabilities. To achieve those changes that were not within his legislative authority, the Chief Electoral Officer recommended that Parliament enact the necessary amendments.

The 1983 report also reveals that Elections Canada had adopted the practice of consulting groups that represent persons with disabilities. For example, to prepare orientation

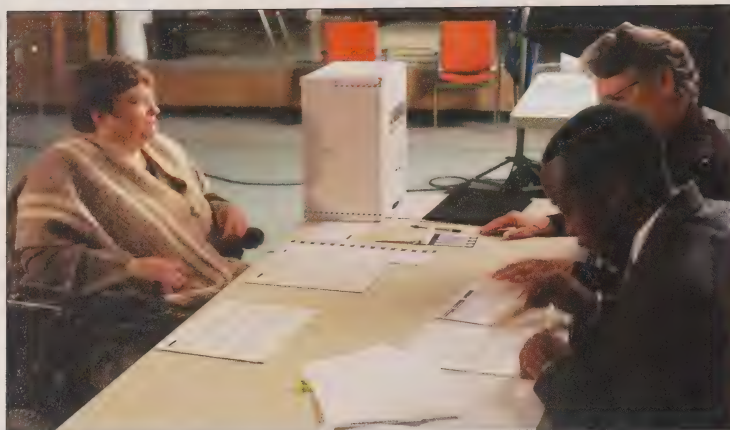
sessions for polling station personnel, Elections Canada consulted the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, the Causeway Work Centre, the Canadian Mental Health Association, the Canadian Association for the Mentally Retarded and the National Institute for Mental Retardation, the Canadian Rehabilitation Council for the Disabled and the Canadian Hospitals Association.<sup>12</sup>

The Chief Electoral Officer made additional recommendations on accessibility in his 1984 report. Among these were that all revisal offices and advance polling stations be required to have level access, and that election officers be authorized, where necessary, to take the ballot box outside the polling station to permit an incapacitated elector to vote.<sup>13</sup> These recommendations were reiterated in his 1985 report, which also recommended that proxy voting be made easier.<sup>14</sup>

*Major legislative changes to guarantee accessibility took place in June 1992, when Bill C-78 was passed.*

### **1988–1992: Implementation in the absence of legislation**

In 1987, Parliament attempted, through Bill C-79, to respond to some of the recommendations of the Chief Electoral Officer and the House of Commons Special Committee. Among its provisions was a requirement that the offices of returning officers, all advance polling stations and all centralized polling places be located in buildings with level access. Bill C-79 died when the 1988 election was called, but the Chief Electoral Officer proceeded to implement its level access measures. A level access policy



*At Canadian federal elections, electors with physical disabilities may request assistance, including help in marking the ballot.*

was developed in consultation with the Barrier-Free Design Centre, a non-profit organization that also drew up standards for the construction and installation of temporary or permanent ramps, the posting of information placards and the construction of other special facilities at polling stations.<sup>15</sup>

Following the 1988 election, returning officers were required to submit detailed reports on the steps they had taken to implement the level access policy. These reports indicated that 1,048 ramps were installed, providing level access to 4,834 polling stations. Overall, more than 92% of polling stations had level access.

### **1992: Bill C-78 and the Charlottetown Accord referendum**

Major legislative changes to guarantee accessibility took place in June 1992, when Bill C-78 was passed.<sup>16</sup> These amendments to the *Canada Elections Act* resulted from a number of factors.

First, the disabilities community had made significant input. In addition to appearances by groups representing persons with disabilities before parlia-

mentary committees studying this bill, the Canadian Disability Rights Council, with funding from the Secretary of State's Disabled Persons Participation Program, prepared a detailed package of legislative reform proposals.<sup>17</sup> Many of these proposals were included in the final draft of the bill.

Second, Elections Canada contributed research and legal advice to the parliamentary committees charged with studying this bill.

Finally, section 10 of Bill C-78, which guaranteed level access to polling stations, may be seen as a response to the February 1992 decision by the

Canadian Human Rights Tribunal,<sup>18</sup> which found that Elections Canada had discriminated against persons with disabilities during the 1984 federal election by failing to provide adequate access for persons in wheelchairs at several Manitoba polling stations.<sup>19</sup> However, it seems likely that a provision for level access would have been

included in any event, as this was a measure the Chief Electoral Officer had been recommending for several years. In fact, the Tribunal noted with approval that Elections Canada had already taken significant measures to implement a policy of level access by 1988.

As to the *Canada Elections Act*, Bill C-78 amended it to provide for:

- mobile polls at institutions where seniors or persons with disabilities reside
- level access at all polling stations
- a transfer certificate allowing electors with disabilities to vote at an accessible polling station if theirs does not have level access
- a template for use by electors who are visually challenged
- the appointment of an interpreter to enable the deputy returning officer to communicate with an elector with a disability
- public education and information programs targeted to persons and groups most likely to experience difficulties in exercising their franchise

*In the three months between the passage of Bill C-78 and the 1992 referendum on the Charlottetown Accord, Elections Canada was able to implement all of the measures in the bill.*

In the three months between the passage of Bill C-78 and the issue of the writs for the 1992 referendum on the Charlottetown Accord, Elections Canada was able to implement all of the measures in the bill. This quick implementation was made possible, in large part, by previous administrative initiatives,

such as the introduction of a template for persons with visual disabilities in 1979 and the provision of level access in most polling stations in 1988.<sup>20</sup> In addition, Elections Canada:

- paid to have 724 ramps built – resulting in an accessibility rate of 99% on polling day
- created a total of 434 mobile polls, serving 1,182 institutions for the elderly and persons with disabilities
- developed an inventory of all sign language interpreters across the country and, because of a shortage of interpreters at that time, encouraged electors who communicate through

sign language to go to the polls accompanied by a friend or relative familiar with sign language

- printed the referendum question in Braille, in consultation with the Canadian National Institute for the Blind
- added visual symbols to the Notice of Enumeration cards, to assist electors with little or no reading ability
- replaced the instructional text behind the voting screen with graphics showing electors how to mark and fold their ballot papers
- sensitized and trained election officers on the needs of persons with

disabilities and how to provide them with appropriate services

**1993: Bill C-114**

Following recommendations from the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (tabled in February 1992), Parliament passed Bill C-114 in May 1993. Notable among the administrative reforms brought about by this law was the extension of special ballot voting (i.e. voting by mail) to all electors. This effectively replaced proxy voting as an additional method of voting for persons with disabilities.<sup>21</sup>

**Voting by Special Ballot**

Many electors cannot or do not wish to vote at their own polling stations on election day or during advance voting. They may have physical or other disabilities, be hospitalized in an acute care facility or be students living away from home. They may be travelling or working away from their electoral districts or residing temporarily outside Canada. In light of this, Parliament took a major step forward in 1993 in Bill C-114, which extended the use of the special ballot to all electors. Voting by mail was formerly available only to members of the Canadian Forces and Canadian diplomats. Since 1993, all electors may register and vote by mail or in person at the office of the returning officer.

Those voting by special ballot use a voting kit that includes a unique system of three envelopes to ensure secrecy. On a blank ballot, the elector writes the name of the preferred candidate. It is the voter's responsibility to obtain information about the candidates; although, once candidates are confirmed, a list for the appropriate riding is included with the kit. The voter must have a Canadian address and his or her vote is counted for the electoral district of that address. He or she must register to vote by special ballot before 6:00 p.m., on the sixth day before election day. Registration forms are available from the offices of returning officers (after the writs are issued) or from Elections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca) under "Registration of Electors").

Electors absent from the electoral district of their ordinary residence must ensure that their completed ballots arrive at

Elections Canada before 6:00 p.m., Ottawa time, on election day. Canadian residents voting in their own ridings must ensure that the returning officer receives the completed ballot before the polling stations in the electoral district close on election day.



The special ballot is also used by Canadian Forces electors and incarcerated electors, using different procedures from other special ballot voters.

Almost 192,000 electors voted by special ballot in the 2000 general election.

Building on the measures introduced in 1992, Elections Canada created a checklist to help returning officers assess the accessibility of revisal offices and polling stations. The assessments resulted in a computerized database of 17,000 suitable sites across the country. Used primarily by Elections Canada to identify where resources are needed to achieve accessibility, this database was also made available to interested provincial and municipal electoral organizations.<sup>22</sup> In addition, consultations were carried out with more than a dozen groups representing people with disabilities and as a result, the number of mobile polls was increased, and signage at polling stations was improved.

### 2000 general election

Elections Canada continued to work with groups representing persons with disabilities to improve its products and services. Notably, this included:

- providing a general information kit in Braille and large print, and on audio-cassette and diskette
- preparing the information householder in plain language
- working with the Canadian Association of the Deaf to produce an American Sign Language video, highlighting important dates in the election calendar and information on the voting process

- promoting access to its teletypewriter (TTY) phone service for electors with a hearing impairment
- airing news releases on VoicePrint and La Magnétothèque (an audio news and information service for people with impaired vision)
- hiring a special needs liaison officer to communicate with target associations during elections<sup>23</sup>

*While significant progress has been made, the task of ensuring that the federal electoral process is fully accessible is far from complete.*

### Conclusion

While significant progress has been made, the task of ensuring that the federal electoral process is fully accessible is far from complete. Based on the experience of the 2000 general election, it would appear that improvements could be made in the following areas:

- ensuring that interpreters are available for persons with hearing disabilities
- making sure that Elections Canada's policies are properly applied by election day personnel
- enabling alternative methods of voting and registering to vote

On the third point, it is worth noting that of all the stakeholder groups surveyed by Elections Canada following

the 2000 election, groups representing persons with disabilities were the most supportive of using the Internet for such activities as registering to vote, finding out where to vote and even voting itself. Fully 64% indicated they would be interested in voting on-line

during future elections, if technology allows. By comparison, support for on-line voting among the general population was only 47%.

Although much has changed over the past 30 years to make the federal electoral process more accessible, more can be done. While a good deal can be accomplished through administrative measures, further changes to the *Canada Elections Act* may be required. Working in partnership with groups representing persons with disabilities, Elections Canada will continue to seek ways to improve its programs and services, so that all Canadians can exercise their democratic right to vote freely and with as few difficulties as possible. ✕

### NOTES

1. The only exceptions are the Chief Electoral Officer and the Assistant Chief Electoral Officer (*Canada Elections Act*, s. 4).
2. *Canada Elections Act*, 1970, c. 14, s. 14(4).
3. *Canadian Disability Rights Council v. Canada*, 1988.
4. Canada, House of Commons, *Report of the Special Committee on the Disabled and the Handicapped: Obstacles* (Ottawa: Queen's

Printer, February 1981), Recommendation 9, p. 24.

Canada, House of Commons, *Report of the Parliamentary Committee on Equality Rights: Equality for All* (Ottawa: Queen's Printer, 1985), Recommendation 52, p. 91.

5. The *Ontario Election Act*, 1984, S.O. 1984, c. 54, s. 14, provided for polling to take place in a variety of health institutions, including psychiatric hospitals. At the time

of the court ruling, institutionalized mental patients in Ontario had voted in the previous two provincial elections and the 1985 municipal elections, and were being enumerated for the 1988 municipal elections.

6. Part of s. 31(b) of *The Elections Act* of Manitoba, which disqualified patients in mental hospitals from voting, was struck down as being in violation of s. 3 of the Charter in *Canadian Mental Health*

*Association (Manitoba Division) v. Manitoba (Chief Electoral Officer)* (March 17, 1988).

7. Chief Electoral Officer of Canada, 1984 *Statutory Report of the Chief Electoral Officer of Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1984), p. 19. See also the 1983 *Statutory Report of the Chief Electoral Officer of Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1983), pp. 26 and 28; and the 1985 *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on Proposed Legislative Changes* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985), p. 3.

8. Canada, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Final Report*, Vol. 1 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991), p. 41.

9. Louis Massicotte, André Blais and Antoine Yoshinaka, *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies* (Toronto: University of Toronto Press, 2004), p. 27.

10. *Obstacles*, pp. 22–23.

11. Chief Electoral Officer, 1983 *Statutory Report*, pp. 23–26.

12. Chief Electoral Officer, 1983 *Statutory Report*, p. 24.

13. Chief Electoral Officer, 1984 *Statutory Report*, pp. 42 and 50.

14. Chief Electoral Officer, 1985 *Report*, p. 12.

15. Chief Electoral Officer of Canada, 1989 *Report of the Chief Electoral Officer of Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1989), pp. 31–32.

16. Bill C-78 amended a total of six federal acts, including the *Canada Elections Act*, the *Citizenship Act*, and the *Criminal Code*.

17. Canadian Disability Rights Council, *Legislative Reform for People with Disabilities ... Proposals for Change* (Winnipeg, Manitoba: Canadian Disability Rights Council, September 1991).

18. *Canadian Paraplegic Association v. Elections Canada et al.* (1992).

19. Nancy Holmes, *Legislative Summary: Bill C-78: An Act to Amend Certain Acts with Respect to Persons with Disabilities*, Library of Parliament, LS-135E (1992), p. 9.

20. Chief Electoral Officer of Canada, *The 1992 Federal Referendum: A Challenge Met* (Ottawa: Elections Canada, 1994), p. 15.

21. In his report on the 1992 referendum (*A Challenge Met*, p. 54), the Chief Electoral Officer pointed out that many electors found proxy voting cumbersome and difficult. In particular, concerns were expressed about the requirement for a medical certificate to obtain a proxy certificate, as this often entailed paying a fee. Had they not been replaced by the extension of special ballot voting to all electors, the proxy voting provisions would almost certainly have required amendments.

22. Chief Electoral Officer of Canada, *Towards the 35th General Election* (Ottawa: Elections Canada, 1994), p. 31.

23. Chief Electoral Officer of Canada, *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000* (Ottawa: Elections Canada, 2001), pp. 54–55.





# The Evolution of Access to Voting for People with Disabilities in Quebec

Michel Leclerc

*Special Needs Program Coordinator, Directeur général des élections du Québec*

Since 1792, the date of the first legislative election in Lower Canada, there have been 60 general elections and four referendums in Quebec. During that time, the various reforms introduced have, on the whole, helped increase access to the vote and encouraged voting. Indeed, while scarcely a few tens of thousands of people were entitled to vote at the end of the 18th century, almost 93% of Quebec's population aged 18 or over was on the list of electors for the 2003 election. The gradual evolution of Quebec's electoral system, particularly in the last few decades, testifies to the government's intent to make the electorate, including certain groups with special needs, central to its concerns.

## Recent legislative provisions

While Quebeckers made major advances in democratic and political rights over the years, it was only in the 1960s that provisions were introduced into Quebec electoral law to facilitate voting for people with disabilities and those in hospitals. Then, during the May 1980 referendum, some polling stations were made accessible to people with disabilities who wanted to vote in advance. During the November 1980 by-elections, people with visual impairments were able to vote with the help of a template. And in response to the needs of electors with limited mobility, since 1985 the Act has required level access at all revision offices, advance polls and returning offices.

A new version of the electoral legislation was adopted in 1989. The changes included recognition of the right

to vote of people with mental disabilities, unless they were under guardianship. The Act also introduced mobile polls for electors who are domiciled in and unable to leave their hospital, residential or chronic care institution or rehabilitation centre. This measure allowed them to register and then to vote without having to leave their rooms.

Since 1995, thanks to new legislative measures,<sup>1</sup> all ordinary polls must, except in extraordinary circumstances, be accessible to people with disabilities on election day. This measure made it possible to attain a 90% accessibility rate for people with mobility impairments during the 1995 referendum. During the 2003 general election, this rate exceeded 97%, thanks to the efforts that the returning officers made to choose appropriate sites or adapt them.

In addition, the electoral staff in polling stations are prepared to help people who find it difficult to vote. Then there are the special measures to facilitate voting for electors with disabilities or who are illiterate:

- electors who cannot mark the ballot may ask for the assistance of a member of the electoral staff
- a template is available so that electors with visual impairments can vote by themselves; in this specific case, the deputy returning officer tells the elector the order in which the candidates appear on the ballot
- a person with a hearing impairment may be accompanied by an interpreter



Voters with visual disabilities may use a cardboard template to help them mark the ballot in Québec's provincial elections.

In 1998, a legislative provision was added for electors who are temporarily away from home to receive medical care, undertake a rehabilitation program or ensure the safety of themselves or their children. These electors may now choose to vote in the electoral district where their home is, or in the electoral district where they are living for one of these purposes.<sup>2</sup>

## The importance of information

In a democracy, access to information is a key element in allowing electors to make enlightened choices. This factor is particularly crucial for people with disabilities or with limited mobility, and for people who are illiterate or have little education. It is, therefore, of prime importance to send targeted information to them and adapt it to their needs, to give them an equal opportunity to vote. It is important to remember that the methods used to inform the Quebec electorate as a whole are not necessarily suitable to groups whose method of communication differs from that of the rest of the population, such as people with visual or hearing impairments. It is also necessary to inform some groups of

electors, such as people with reduced mobility, of the measures specially designed for them.

Therefore, in the 1990s, with the development of new ways to facilitate voting for people with disabilities, the Directeur général des élections du Québec created a communication program based on the needs of this specific clientele. It was implemented during the 1992 referendum and improved during subsequent elections.

Its goal is to give electors with special needs as much information as possible on the details of electoral legislation and on the methods available to give them easier access to voting.

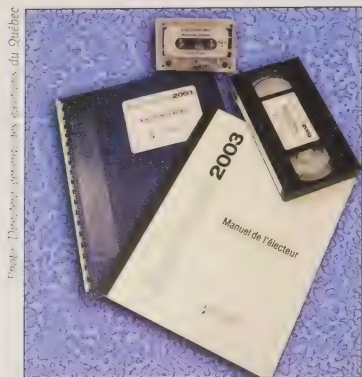
During recent elections, the Directeur général des élections du Québec has made significant efforts in this area. Contact was made with the representatives of various target groups to inform them of the provisions of the Act and the means available to facilitate their access to voting, and to solicit their co-operation in

disseminating this information to their members. More than 20 different information tools adapted to the needs of these electors were produced. They took the form of pamphlets, posters, letters, news releases and advertising messages.

In particular, the manual for electors was adapted to alternative media such as Braille, audio-cassette and large print, as well as video cassettes in Quebec Sign Language and American Sign Language. All televised messages were subtitled for people with hearing or visual disabilities. A teletypewriter for the deaf (TTY), which gives access to qualified enquiries officers, allows these electors to obtain information adapted to their mode of communication. Finally, throughout each election period, information on the special measures for these groups was sent to all media in Quebec, including some 20 specialized media and to some 1,500 affected institutions and organizations.

*In a democracy, access to information is a key element in allowing electors to make enlightened choices.*

For the 2003 general election, a pamphlet was produced showing the various stages of the election period. The last part of this pamphlet, representing election day, was turned into a poster to be put up in all polling stations. The pamphlet and poster, which are very visually oriented, with little text, were aimed in particular at groups who had difficulty understanding written information in French or English. They were thus sent to organizations involved with literacy or welcoming immigrants.



An elector's manual was provided in various alternative media for the 2003 election in Quebec.

A great deal of importance was attached to the visual treatment of messages to ensure they reflected respect for people with special needs. In all types of communication with electors, the Directeur général des élections made sure that the text of the message incorporated the provisions of the Act that applied to them in particular and demonstrated awareness of and sensitivity to them. The message's content must meet the clientele's needs and, at the same time, the language used must be adapted to their individual realities. Thus, an advertising message on a given subject may be drafted differently, depending on whether it is addressed to people with visual impairments or people with limited mobility. When asking someone who is blind, for example, to check that his or her name is correct on the list of electors, the request must be phrased differently and he or she must be given the means to check that information.

### Always room for improvement

Despite some falling-off in recent general elections, Quebec in recent decades has had one of the highest voter turnout rates among the world's

democracies. The vote, with universal suffrage, is the ultimate expression of democracy and counts as one of the major assets of modern societies. We must preserve this right and the access to using it as one of the most precious of all rights.

The population is aging and society is changing. Trends are emerging and modifying the characteristics of Quebec society. In 1991, there were twice as many people under 15 as there were 65 and over in Quebec. It is estimated that, in 2031, the situation will be reversed. We know that there are clearly more people with disabilities or mobility impairments among the elderly. To keep voter turnout as high as possible, the electoral system must adapt to these demographic changes.

Being aware of this situation, the Directeur général des élections du Québec has set the following

institutional objective in his *Strategic Plan 2001–2005*:

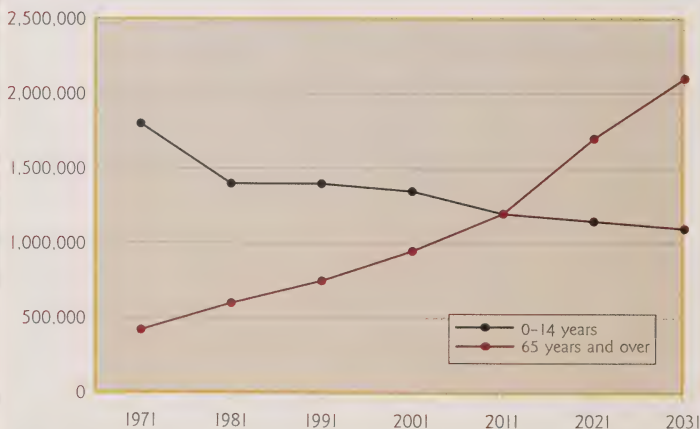
- Promote the broadest possible exercise of the right to vote, be it within the framework of the current legislation or by recommending and supporting legislative amendments adapted to the needs of electors.

In the same spirit, the Directeur général des élections included a recommendation in his annual report to amend the electoral

*To keep voter turnout as high as possible, the electoral system must adapt to demographic changes.*

legislation to encourage as many people as possible to use their right to vote, given the new socio-demographic realities. And one of his research priorities for 2003–2005 is to study mechanisms to encourage the broadest possible exercise of the right to vote.

**Changes in the population of Quebec, for ages 0–14 years and 65 years and over (estimated from 2001 on)**



Sources: Statistics Canada and projections of the Bureau de la statistique du Québec

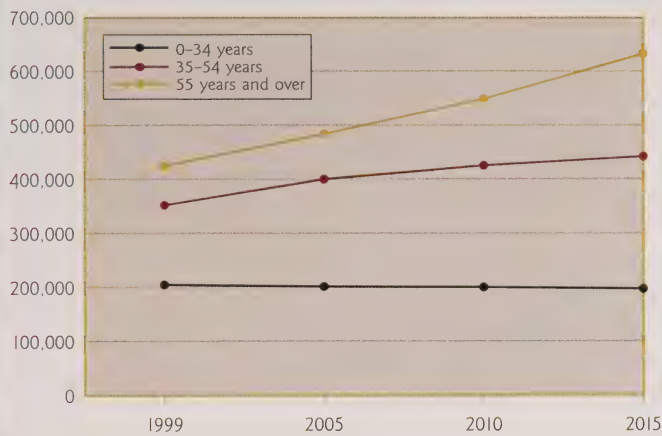
It was against this backdrop that the Directeur général des élections set up an internal working group to study

different possibilities and their impacts. Advance polls, mobile polls, mail-in ballots and special voting

in the returning office are among the voting mechanisms that were reconsidered and analyzed. This report should be submitted to Quebec's National Assembly in the spring of 2004 as a contribution to potential amendments to the Act.

Constant concern with improving access to the vote and facilitating voting for all electors, and particularly the elderly and people who are illiterate or have physical or mental disabilities, permeates the evolution of Quebec's electoral system.<sup>3</sup> This evolution confirms that any system has room for improvement. Ours enjoys solid foundations and valuable assets on which we must continue to build. ✕

**Estimate of the number of people with disabilities in Quebec, by age group**



Sources: Statistics Canada, Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, Office des personnes handicapées du Québec

NOTES

1. Directeur général des élections du Québec, *Cinquante ans au cœur de la démocratie : Le Directeur général des élections et l'évolution de la législation électorale de 1945 à 1995*, Collection Études électorales (Québec: 1996).
2. In a section of his Web site, the Directeur général des élections du Québec describes the various measures to facilitate voting, in particular for people with disabilities or limited mobility. See [www.electionsquebec.qc.ca/en/measures\\_facilitate\\_voting.asp](http://www.electionsquebec.qc.ca/en/measures_facilitate_voting.asp).
3. Directeur général des élections du Québec, *Quebec's electoral system: Basic reference manual*, Electoral Studies, 5th Edition (Québec: 2002).



# McConnell v. FEC

## A New World of Campaign Finance in the United States?

Anthony Corrado

*Charles A. Dana Professor of Government, Colby College*

Thomas E. Mann

*W. Averell Harriman Chair and Senior Fellow, The Brookings Institution*

On December 10, 2003, the U.S. Supreme Court issued its ruling in *McConnell v. Federal Election Commission*, the court case that challenged the constitutionality of the *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), or, as it is more commonly known, the McCain-Feingold law.<sup>1</sup> The case was widely viewed as the most important legal battle on campaign finance since the Supreme Court established Congress's authority to regulate campaign funding under the First Amendment in its landmark decision in *Buckley v. Valeo*,<sup>2</sup> more than 25 years ago. The central issue before the Court was the question of whether BCRA's new limits on party finances and independent advertising campaigns by parties and interest groups were permissible restrictions on the rights of free speech and association under the First Amendment. In a decision that surprised many observers, given the intense legislative battle over BCRA and a lower court decision that found parts of the law unconstitutional, the Court upheld all the major provisions of the law, although in most instances by a narrow five-to-four majority.<sup>3</sup>

The Court's decision on BCRA ushered in a new era of federal campaign finance regulation in the United States. But how much did it really change? The Court took care to note that its view was grounded firmly in prior court precedents, and cast BCRA, as its defenders had argued, as an incremental step towards restoring longstanding prohibitions

on the use of corporate and labour union funds in federal elections and regulations mandating the public disclosure of campaign monies. The majority adhered to the First Amendment doctrine established in *Buckley*, maintaining the distinction between contributions and expenditures and affirming that Congress had the authority to regulate contributions, but not expenditures. It also followed the now well-established principle that the constitutional interest served by campaign finance laws is to prevent corruption or the appearance of corruption. Indeed, only Justices Scalia and Thomas, in their separate dissenting opinions, argued that core components of *Buckley* should be overturned, most notably arguing that limits on campaign contributions are unconstitutional.

However, despite the largely conservative approach represented in the majority opinion, the Court did offer new directions for reform by building on prior rulings in important and meaningful ways. The majority advanced an expansive and pragmatic understanding of corruption to include not simply the exchange of cash for votes or direct influence on legislation, but also the sale of access to legislators and the "broader threat" of undue influence that results "from politicians too compliant with the wishes of large contributors." The Court also found that safeguarding the integrity of the electoral process justified efforts to



Republican Senator Mitch McConnell (Kentucky) challenged the constitutionality of the Bipartisan Campaign Reform Act, signed into law by U.S. President George Bush on March 27, 2002.

extend the regulatory structure to deal with reasonable and plausible means of circumventing the law, even in certain circumstances when it involved funds spent by parties in ways that would benefit candidates. The decision also approved new and broader standards for defining the types of campaign activity that can be regulated under the First Amendment, especially with respect to political advertising. Finally, the ruling expanded the reach of federal law to encompass the federal-election-related activities of state and local party committees and other political groups.

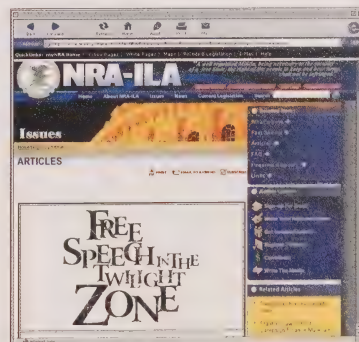
## Key elements of the new law

Congress adopted BCRA primarily to address two contemporary forms of campaign financing, party soft money and issue advocacy advertising, that had created egregious tears in the regulatory fabric established by the 1974 *Federal Election Campaign Act* (FECA) and rendered utterly meaningless the law's contribution limits and public disclosure requirements. Throughout the 1990s, party committees raised increasingly large sums of soft money – unlimited contributions exempt from

federal source prohibitions – from corporations, labour unions and individuals. Although these funds were ostensibly spent for purposes unrelated to federal elections, they could be used to pay for part of the costs of voter registration drives, voter mobilization programs and other “party-building” activities that benefit federal candidates. As the parties became more aggressive in their use of soft money, the amounts of unregulated money spent in connection with federal races soared, rising from \$86 million in 1992 to almost \$500 million in 2002.<sup>4</sup>

The growth of soft money became especially prominent during the 1996 election, when the parties discovered new ways of spending these funds on broadcast advertisements that supported federal candidates, but were not considered to be campaign ads subject to federal law. This tactic was based on a distinction made by the Supreme Court in *Buckley* between election-related “express advocacy” communications that could be regulated by campaign finance laws and non-election-related “issue advocacy” communications that could not. “Express advocacy” communication was deemed to consist of messages that used such words as “vote for” or “elect.” After many years of inattention, this “magic words” doctrine came to be interpreted to mean that so long as certain words were not included in an ad, that ad could be financed at least in part with unregulated monies, including funds raised from corporations and labour unions. Parties and interest groups quickly exploited this loophole, spending more than \$250 million on independently financed television and radio ads in the 2000 election alone, with most of the money coming from sources long prohibited in federal elections.<sup>5</sup>

This explosion of party soft money and issue advocacy advertising, combined with a growing body of evidence concerning the corruptive effects of soft money gifts and the electioneering intent and impact of issue advertising in federal campaigns, convinced Congress that the flow of unregulated money had to be stopped. Accordingly, one of the cornerstones of BCRA was a ban on soft money. The law prohibits federal officeholders and candidates, as well as national party leaders and their agents, from raising or spending any funds that are not subject to federal contribution limits and reporting requirements. In other words, federal politicians and national party personnel, as a general rule, are only allowed to raise and spend “hard money” – money raised under federal regulations, which means no contributions from corporate or labour union treasury funds and no unlimited gifts from wealthy individuals. The ban includes efforts to raise soft money for state or local party committees. Federal candidates may not solicit contributions impermissible under federal law for state organizations.<sup>6</sup> To ensure that officeholders do not simply shift their soft money solicitations to fundraising



The National Rifle Association challenged the constitutionality of the Bipartisan Campaign Reform Act with the claim that Americans had lost “a large measure of their right to exercise collective paid political speech.”

for groups that can conduct election-related activities, the law also restricts the fundraising that federal politicians and national party leaders can undertake for non-party and tax-exempt organizations.

*The law prohibits federal officeholders and candidates, as well as national party leaders and their agents, from raising or spending any funds that are not subject to federal contribution limits and reporting requirements.*

BCRA also deals with the circumvention problem through specific rules about the types of state and local party expenses that must be financed with federally regulated funds. The law expands the definition of "federal election activity" to clarify the types of campaign activity that state and local parties have to finance with federal hard money. These activities are defined to include (a) voter registration during the 120 days before an election; (b) voter identification and turnout efforts, and generic campaign activity conducted in connection with an election in which a federal candidate appears on the ballot; (c) public communication that refers to a clearly identified federal candidate and "promotes, attacks, supports or opposes" that candidate; and (d) the services of any state party employee who spends more than 25% of his or her time on federal election activities.

Another cornerstone of BCRA was the creation of a new category of broadcast ads – electioneering communications – that establishes a new standard for election-related

speech extending well beyond the "magic words" of express advocacy. As defined by BCRA, an "electioneering communication" is any broadcast, cable or satellite communication that refers to a clearly identified federal candidate, is broadcast within 30 days of a primary election or 60 days of a general election, and is targeted to the electorate of the identified candidate. Any advertisements

that fulfill all of these criteria cannot be paid for with money from corporate and labour union treasuries and the sources of funding must be disclosed to the public. The law neither prohibits any independent advertising campaigns nor limits the amounts that can be spent on broadcast communications; it simply requires that any ads qualifying as electioneering communications be financed with funds subject to federal regulation.

## The Supreme Court's decision

In upholding the provisions summarized above, the Court in *McConnell* relied heavily on the evidentiary record that was prepared in the case and showed a notable willingness to defer to Congress's "ability to weigh competing constitutional interests in an area in which it enjoys particular expertise." Congress, in the view of the majority, had "properly relied on the recognition of its authority" as established by the Court and "concluded from the record that soft money's corrupting influence insinuates itself into the political process not only through national party committees, but also through state committees, which function as an alternative avenue for precisely the same corrupting forces." The Court thus upheld the constitutionality of the ban on soft money and the requirements imposed on state and local parties to *spend* only hard money on federal election activities. In doing so, the Court contended that BCRA simply "restore[s] the efficacy of FECA's longstanding restriction on contributions to state and local

Photo: Associated Press



United States Supreme Court, Washington, D.C.

committees for the purpose of influencing federal elections,” and that the new restraints were justified because they served the “important government interest” in preventing circumvention of the soft money ban.

Certainly the most surprising aspect of the Court’s opinion was the apparent ease with which it reached its conclusion to uphold the constitutionality of the “electioneering communications” definition and the accompanying limits on election-related speech by interest groups and other non-party organizations. This was one of the most controversial aspects of the law and a matter of intense legal debate in the months leading up to the Supreme Court ruling, with the District Court panel finding BCRA’s primary definition of electioneering communications overly broad and thus unconstitutional.<sup>7</sup>

The Supreme Court first rejected the plaintiffs’ argument that the Constitution prohibits Congress from regulating election speech that goes beyond the express advocacy standard. That *Buckley* standard, the majority ruled, was the product of statutory interpretation rather than a constitutional command. Congress had every right to construct an alternative standard that was neither vague nor overly broad. But the Court devoted little attention to the arguments advanced by plaintiffs that the four-part test (broadcast communication/clearly identified candidate/proximity to election/targeted to electorate) was too vague to withstand constitutional scrutiny and would snare some ads that were not designed to influence an election in the web of federal regulation. The Court found the four components of the new electioneering standard to be “both easily understood and objectively determinable” and thereby swept aside any concerns about the vagueness of

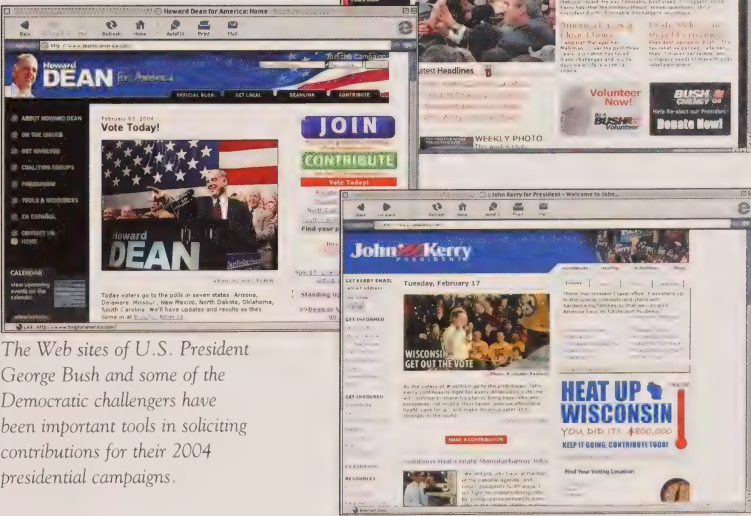
the definition. The Court also was comparably abrupt in dismissing concerns about the definition being overly broad, explaining that issues ads broadcast in close proximity to an election are “the functional equivalent of express advocacy.” Instead, the Court focused on the purpose of the rule – to uphold the ban on corporate and union treasury funds in federal elections and promote public disclosure of election-related expenditures – and accepted the new rule.

An even greater eight-to-one majority supported the disclosure of electioneering advertisements. The BCRA requires the disclosure of the names of any individuals who contribute \$1,000 or more to an individual or group paying for electioneering communications. The Act further requires these advertisers to disclose not only the actual amounts spent on these campaign ads, but also any contracts made for communications that have not yet aired. While the Court did consider the problems that might accompany these disclosure requirements, all of the Justices, except for Justice Thomas,

felt that any concerns were outweighed by the public’s interest in obtaining full disclosure prior to an election.

### What lies ahead

By upholding the major pillars of BCRA, the Court has sanctioned the efforts of Congress to rein in party soft money and electioneering in the guise of issue advocacy, thereby breaking up the nexus among large donors, political parties and elected officials, and reinstating the prohibition on corporate and union contributions and expenditures in federal elections. This presages, not a revolution in campaign finance, but an incremental adjustment to patch gaping holes in the regulatory regime. The new law anticipates no reduction in the amount of money spent on election campaigns nor any diminution of campaign activity by political parties or interest groups.



The Web sites of U.S. President George Bush and some of the Democratic challengers have been important tools in soliciting contributions for their 2004 presidential campaigns.

Political parties will continue to be free to spend unlimited amounts in independent expenditures on behalf of their candidates, as long as the funds used for this purpose are hard dollars – that is, raised in accordance with federal source prohibitions and contribution limits. (The Court in *McConnell* affirmed that right in overturning a minor provision of BCRA that would have forced parties to choose whether to make limited expenditures in coordination with a candidate or unlimited independent expenditures.) Parties may also invest unlimited sums of hard money in party-building and get-out-the-vote activities. Initial experience under BCRA suggests that parties will have adequate funds. The national parties raised more hard money in the first year of the current presidential election cycle than hard and soft money combined during the comparable period in the previous cycle.

Interest groups and non-party organizations also have many options under BCRA to engage in robust campaign communications. They can spend unlimited amounts in independent expenditures and electioneering communications, using funds raised by their political action committees (PACs) in accordance with federal restrictions. They can also spend without limit and avoid all restrictions on the source of funds by running ads that fail to meet all four criteria of the new bright-line test for electioneering communications, and by funding non-broadcast campaign activities such as mail, phone banks, Internet and voter education programs.

Not surprisingly, political actors have moved quickly and aggressively to test the limits of the new law. Several new organizations have been formed by prominent political figures to receive

soft-money contributions (from corporations, unions and wealthy individuals) with the intent of using those funds for partisan voter mobilization programs or for campaign ads that fall outside the window of electioneering communications. The Federal Election Commission (FEC) will rule on whether these organizations must register as federal political committees and comply with the applicable rules, including federal contribution limits. This is only one important illustration of the extent to which BCRA's ultimate impact will depend crucially on administrative rulings by the FEC.

## Conclusion

As dramatic and surprising as the passage of the McCain-Feingold bill and the Supreme Court's decision to uphold its major provisions are, it would be a mistake to conclude that the United States has entered a new world of campaign finance. Changes in the law are best viewed as incremental repairs, not new departures. Campaign finance law and jurisprudence continue to heed the free speech imperatives of the First Amendment. Long-standing prohibitions on corporate and union financing of federal election campaigns have been restored after years of leakage, and disclosure regimes have been strengthened. Ample scope remains for political parties and interest groups to engage in unlimited campaign communication.

Perhaps the most interesting question is whether the Court's more expansive reading of *Buckley*, one more

in line with subsequent cases, including *Austin*, *Missouri Shrink PAC*, *Colorado II*, and *Beaumont*,<sup>8</sup> portend more constitutionally-sanctioned reforms to limit expenditures. This seems unlikely. The Court's prevailing doctrine on campaign finance retains the crucial distinction between contributions and expenditures. Moreover, four members of the Court were willing to overturn

*Long-standing prohibitions on corporate and union financing of federal election campaigns have been restored after years of leakage, and disclosure regimes have been strengthened.*

most of the provisions of BCRA and move in a more deregulatory direction. A slight change in its composition could move the Court in a radically different direction on campaign finance.

For the foreseeable future, therefore, reformers are likely to turn their attention to proposals that fit within the current jurisprudence. These include repairing the presidential public financing system, providing free air time to candidates and parties, reinstituting a federal tax credit for small donors, and strengthening or restructuring the Federal Election Commission. ✕

NOTES

1. 124 S. Ct. 619 (2003). The text of the opinion is available at <http://www.supremecourtus.gov/opinions/03pdf/02-1674.pdf>. The *Bipartisan Campaign Reform Act* was signed into law by President Bush on March 27, 2002. Its constitutionality was immediately challenged by Republican Senator Mitch McConnell and the National Rifle Association. Eventually, 11 lawsuits involving 77 plaintiffs, ranging from the Republican National Committee and California Democratic Party to the American Civil Liberties Union and National Association of Manufacturers, were filed against the Act. These cases were consolidated into one case and, in accordance with a provision in BCRA that called for expedited judicial review, the challenge was heard by a three-judge panel in U.S. District Court for the District of Columbia. This district court issued its ruling in May 2003, but stayed its opinion, which found parts of the law unconstitutional, pending Supreme Court review. The decision was appealed immediately to the U.S. Supreme Court, which heard oral arguments on the case in an unusual September 8 session.

2. 424 U.S. 1 (1976).

3. The Court's decision is unusual in that it contains three separate majority opinions written by four judges on different issues raised in the case. The central issues in the case were those related to the ban on soft money and the new standard of electioneering communications. These were decided in the majority opinion written by Justices Stevens and O'Connor, adopted by a 5-4 vote, with Justices Souter, Ginsburg and Breyer joining to form the majority.

4. Federal Election Commission, "Party Committees Raise More Than \$1 Billion in 2001-2002," press release, March 20, 2003. For background on party soft money financing, see Anthony Corrado, et al., *Campaign Finance Reform: A Sourcebook* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997), pp. 167-177.

5. Kenneth M. Goldstein, "Electioneering Communications in Recent Elections: The Case for a New Standard," in Anthony Corrado, Thomas E. Mann and Trevor Potter, eds., *Inside the Campaign Finance Battle* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003), p. 178.

6. The law does contain a few provisos. Federal candidates or party leaders may not solicit soft money, but they may appear as speakers or invited guests at state or local party fundraisers where parties are raising money allowable under state law, but not under federal law. A federal officeholder seeking state office (e.g. a member of Congress running for state governor) is exempted from the ban and may raise funds allowed under state law for his or her state campaign committee.

7. See *McConnell v. FEC*, 251 F. Supp. 2d 176 (D.D.C. 2003).

8. Full citations and discussion of these cases and their connection to *McConnell v. FEC* can be found in a special issue of *Election Law Journal* Volume 3, Number 2 (2004).



# National Forum on Youth Voting



On October 30–31, 2003, Elections Canada held a National Forum on Youth Voting in Calgary, Alberta. This event, the first of its kind in Canada, brought together youth leaders and leading Canadians from a number of other sectors to focus on concrete measures to encourage youth electoral participation. In total, 48 participants took part; of these, 27 were youth representatives.

The Forum included presentations by representatives of youth organizations, small group and plenary discussions, questions and commentary. With the exception of the small group discussions, all parts of the event were recorded for television and broadcast by Canada's Political Channel (CPAC) on November 28, 2003.

The Forum was launched on the evening of October 30 with welcoming remarks by co-chairs Dominique Anglade, Senior Manager at Nortel Networks, and Phillip Haid, Senior Account Director and Director of Business Development for Manifest Communications. Ms. Anglade urged participants to become engaged and to look for ways

to convince the greatest number of young Canadians to vote. Mr. Haid said he hoped that, with the support of all the participants, this event would “galvanize even more activity over the coming months and years.”

## Presentations

The Chief Electoral Officer of Canada, Jean-Pierre Kingsley, followed with his keynote address. He congratulated participants on their commitment to strengthening youth civic engagement in this country and said that he looked forward to hearing their ideas for ways to encourage youth to exercise their democratic rights. “The future of democracy belongs to young people,” Mr. Kingsley stated. “I hope you will see this National Forum not as an end in itself, but as a starting point for revitalizing Canada’s democratic process.” He added that concerted efforts must be made for both the next election and the longer term, but that Elections Canada could not address the problem single-handedly: “We need others to become involved as part of a shared effort: political parties, civil society organizations, business and the media.”

On October 31, a number of youth organizations made presentations about their activities to encourage youth involvement.

Paul Green, director of Blockheadz, described the activities of his organization’s Rush the Vote concert series. Through free musical events, Rush the Vote aims “to increase voter turnout and political awareness among Canadian youth (18–30) through art, music and education.” He provided a video presentation on Rush the Vote concerts in Ottawa and Toronto and told how they were effective in connecting with youth and explaining to them how government affects



*The Forum was co-chaired by Dominique Anglade, Senior Manager at Nortel Networks, and Phillip Haid, Senior Account Director at Manifest Communications.*



At the National Forum on Youth Voting, Chief Electoral Officer of Canada Jean-Pierre Kingsley outlined the initiatives Elections Canada was taking to encourage electoral participation among young people. Mr. Kingsley also proposed the creation of a national committee or council to encourage voting by young Canadians.

young people, how the electoral process works and how youth can get engaged.

Julianna Torjek and Tamar Eylon told the participants about their work with the City of Vancouver's Youth Outreach Team (YOT) as a part of the city's Civic Youth Strategy (CYS). The CYS is a policy that was endorsed by Vancouver's city council in 1995 to ensure that: youth have a place in the city; youth have a strong voice in decision making; youth are seen as a resource in and to the city; and that there be a strong support base for youth in the city. Tamar and Julianna talked about the role of poverty and inequality as factors that discourage electoral involvement and went on to describe how the YOT's programs and initiatives are intended "to speak to young people's sense of self, identity and community." In their words: "low voter turnout ... can only be addressed by a coordinated and concerted effort to restore policies and programs that promote equality."

Carle Bernier-Genest, President of the Forum jeunesse de l'île de Montréal,

described his organization's activities to promote youth civic engagement and voting. These include: disseminating information during elections, promoting youth candidates, offering election simulation activities in schools and offering activities to promote and support citizen involvement via their Web site, training, workshops, guides and conferences. Mr. Bernier-Genest stressed the importance of "politicizing youth" in order to increase their voting rates. He encouraged greater citizenship education through lessons in civics and exploring the values of mutual co-operation and democratic institutions.

Kids Voting Canada founder, Taylor Gunn, gave the participants an overview of his organization's Student Vote 2003 educational initiative during the recent Ontario provincial election. As well as providing youth election-education activities and opportunities to talk with candidates, Student Vote 2003 featured an election simulation module. Mr. Gunn explained that on election day, some 350,000 students

from 800 schools across Ontario voted in their schools for candidates in their local riding. The ballots were collected and tabulated and the results were presented live on national television.

Tom Axworthy, Executive Director of Historica Foundation, underlined the importance of civic engagement and education. He noted the need for public policies to engage youth and urged political parties to play a greater role in this effort. He described Historica's YouthLinks initiative – a Web-based program linking 400 schools in Canada and around the world – to foster discussions on democracy and civic engagement.

Photo: Elections Canada



The importance of youth civic engagement was stressed by Tom Axworthy, Executive Director of Historica Foundation, who urged political parties to become more involved in this activity.

Roger Gibbins, President of the Canada West Foundation, gave the luncheon address on October 31. He used the "canary in the mine shaft" analogy to explain what he saw as the factors underlining the recent decline in youth electoral participation. He said that "Canadian youth, through their lack of participation, are sending a message about the health of Canadian democratic politics." He noted that the Canadian political



Paul Green (Director of Blockheadz) tells the National Forum on Youth Voting about his organization's Rush the Vote concert series to encourage voter turnout and political awareness among Canadian youth through musical events. Pictured also are Forum presenters (left to right) – Carle Bernier-Genest (President of the Forum jeunesse de l'île de Montréal), Tamar Eylon and Julianna Torjek (City of Vancouver's Civic Youth Strategy) – and the co-chairs of the event.

culture carries a strong and persistent message that elections don't count for much, that Parliament is irrelevant, and that the courts are now the primary policy-makers. He suggested that the lack of a competitive party system and distortions in the electoral system could also explain low rates of electoral participation. In his view, while efforts to encourage youth to participate are worthwhile, there is a need for a wider debate on ways to revitalize Canadian democracy.

## Group discussions

Over the two-day event, participants took part in two sets of small group discussions. Rapporteurs from each discussion group reported back to plenary sessions on proposals to address the decline in youth voting for both the next federal election and the longer term.

The following provides a summary of participants' proposals and suggestions. The ordering of the various points is not intended as an indication of the level of support within the Forum as a whole.

## Possible actions for Elections Canada and others to improve youth voter turnout at the next federal election

### Improve access to the vote

- Bring the election to youth by engaging them where they are – youth groups; universities; sports organizations; coffee shops; concerts; Friendship Centres
- Polling stations: at youth centres; universities; cinemas
- Hire more youth as election day workers
- Explain and encourage greater use of the mail-in ballot and advance voting

Photo: Elections Canada



Participants at the Forum also met in small groups to discuss what can be done to improve youth electoral participation on an ongoing basis.

- Use of information and communication technologies

### Improve voter registration

- Simplify the identification requirements for election day registration
- Flyers that provide information on registration and elections (possibly slipped into shopping bags)
- Use of information and communication technologies

## Elections Canada's advertising campaigns

- No guilt trips in advertising campaigns: be honest and straightforward; passionate not passive
- Advertising blitz during last two days of election
- Encourage youth to contact Elections Canada for more information: Web site or enquiries line
- Use youth-oriented newspapers and magazines to publish information
- Fund youth organizations to organize get-out-the-vote campaigns for young people
- Work with several advertising agencies to create a variety of concepts: encourage creativity and diversity
- Invite well-known personalities and role models to promote the vote

## Possible ongoing actions to encourage youth voter turnout

### Civics education

- Start in lower grades
- More training for those who teach civics
- Work with the provincial ministries of education to improve civics curriculum

## Main Messages from Participants

In addition to the specific suggestions and proposals put forward, a number of broader lessons, for both election and inter-election periods, were drawn from the National Forum on Youth Voting.

1. "Come to us" – bring the election to where youth live, work, study; make voting accessible to youth – e.g. polling stations on university campuses. Must not neglect youth "on the street" or marginalized in other ways; must be mindful that not all youth are involved in post-secondary education.
2. "Respect the diversity of youth" – recognize that youth are not a homogeneous group and that what works for one group of youth may not work for another; bear in mind rural/urban differences and

technological barriers (e.g. lack of or limited access to the Internet).

3. "Speak to youth in their own language" – don't be bureaucratic, or worse yet, condescending; use multiple media (including musical and other events) and spokespersons who have influence with youth, including leaders from their own organizations.
4. "Work with organizations close to youth" – e.g. Friendship Centres are a good way to reach Aboriginal young people, particularly those who live in urban areas.
5. "Don't just talk to youth at election time" – promote elections on an ongoing basis – e.g. through civics education and activities sponsored by community groups.

- Elections Canada should provide election information and sample materials
- Stress the historical importance of the right to vote (reference Elections Canada's *A History of the Vote in Canada*)
- Support election simulations to develop the "habit of participation" – e.g. Kids Voting Canada
- Involve local leaders, educators and politicians
- Personalize issues – make them real for students

### Research and policy

- Feasibility of e-voting
- Effects of lowering the voting age
- More research into the decline of youth engagement

### Make voting day special

- Consider declaring election day a national holiday
- Concerts following the close of polls

### Youth outreach

- Outreach between elections is important

- "Take it local" – school-based activities; engage local leaders (not just politicians); encourage local co-operation and involvement of youth on governing bodies of various organizations
- Work with spokespersons youth respect – e.g. musicians, athletes
- Promote discussions of relevant issues
- Take risks and be innovative
- Take advantage of successfully tested programs that connect with youth

### Greater use of technology

- Improve Elections Canada's Web site
- Create more links between Elections Canada's Web site and other relevant youth sites
- Text messages from Elections Canada to promote voting and registration
- Chat rooms to discuss election issues

### Advertising

- Advertise between elections
- Change the message: instead of talking about "duty" or "responsibility", emphasize political weight of young people as a group – e.g. a "way of

taking power into your hands" and exerting influence

- Multimedia approach including new technologies – maximize the potential of Elections Canada's Web site
- New national committee or council to promote youth voting**
- Would need national leadership
  - Should be an NGO at arm's length from government
  - Could be a good place to promote and "bring together" best practices and research
  - Could coordinate youth voter education and youth outreach programs
  - Greater coordination among existing organizations may be an alternative to the creation of a new body

### Aboriginal youth participation

- Have more polling stations situated on reserves
- Utilize Friendship Centres to disseminate information
- Utilize Aboriginal broadcast networks and publications to promote the vote

- Benefit from National Aboriginal Day, powwows and assembly meetings to reach a greater number of Aboriginal youth – e.g. information booths
- Link Elections Canada's Web site with Aboriginal Web sites
- Encourage Aboriginal youth to run as candidates and work as election officers
- Encourage and utilize connections between elders and youth
- Engage Aboriginal organizations to develop projects to get-out-the-vote
- Be sensitive to Aboriginal customs

## Roles of various actors

- Political parties must make a greater effort to reach out to young voters: use youth caucuses as outreach tools; allocate part of the annual public funding they will receive as a result of Bill C-24 to fund youth education activities
- Parliament should allocate time to debate youth issues
- Leadership debates should address youth issues
- Encourage town hall meetings with candidates that target a younger audience
- Foundations and businesses should play a greater role

## Other major issues

- Lack of trust in political leaders
- Perception that votes are wasted under current electoral system
- Potential of direct democracy measures to encourage engagement

In his closing remarks, the Chief Electoral Officer stressed that the participation of everyone in this effort counts. Mr. Kingsley noted the need to reach out to youth in their milieu and by their own means at all

times: before, during and after an election. He indicated that the establishment of a national committee or council would be considered for the longer term. He assured the audience that Elections Canada would pursue participants' proposals and suggestions, and that he would share widely the messages he had heard, including with Parliament. ✕



# Canaries, Mine Shafts and the Decline of Voting Among Canadian Youth

Dr. Roger Gibbins

*President and Chief Executive Officer, Canada West Foundation*

*The following is the text of Dr. Gibbins' remarks to the National Forum on Youth Voting, in Calgary, Alberta, on October 31, 2003.*

This brief discussion will address three basic questions:

- Why should we worry about the low and declining voter participation rates among Canadian youth?
- Whom should we blame?
- To whom should we direct a public policy response?

In addressing these questions, I should note that I am not speaking from a Canada West Foundation perspective; this is not a field of active research for the Foundation. Nor are the questions ones with a particular regional flavour. I'm speaking, then, more from the perspective of a political scientist with a long-standing interest in citizen participation and democratic governance.

## ***1. Why should we worry about declining participation rates?***

There are a number of reasons, some more compelling than others, for identifying low and declining voter participation rates among Canadian youth as a problem. Perhaps surprisingly, one of the least compelling reasons is that the policy outcomes of elections would be different if youth participation rates were higher. It is often assumed, for example, that young voters would bring a different set of policy preferences and political values to the electoral process and would, therefore, push electoral mandates in a different direction. However, the empirical evidence that young Canadians as

a block have a unique perspective on the dominant public policy issues of the day is, at best, weak. Moreover, the Canadian electoral system has very limited success in converting the policy preferences of voters to corresponding partisan outcomes; election mandates are more constructed by the winners than they are derived in some objective way from the election results. We, therefore, lack an empirically convincing case that low levels of youth participation matter in the sense of policy outcomes. If no one under 30 voted in the upcoming election, it is not at all clear that the policy mandate of the election would be any different.

A second reason for concern might be that the partisan outcome of elections would be different if youth participated at a higher level. This would be the case if Canadian youth

Photo: Elections Canada



*Dr. Roger Gibbins, President of the Canada West Foundation, addresses the National Forum on Youth Voting.*



*During an election, Elections Canada enquiries officers answer thousands of telephone calls every day, many from students and other first-time voters. At the next general election, the agency will provide an enhanced toll-free service, including voice recognition, that will answer many frequently asked questions and quickly refer others to election officers.*

were to bring a different set of partisan preferences to the ballot box, or if they were significantly more likely than their parents or grandparents to be Liberals, New Democrats or Conservatives. Here again, however, the empirical evidence is less than compelling. While age differences in partisanship do manifest themselves from time to time, there is little in the way of systematic differences across elections and leaders. No one party has a lock on the youth vote. Therefore, it is not clear that the partisan outcome of the upcoming election would be different if everyone under 30 stayed home.

It could also be argued that low rates of youth participation further weaken the electoral representation of Canada's urban heartland. The current electoral system, at both the provincial and federal levels, gives disproportionate weight to the rural electorate. While this bias has been diminished somewhat in recent years, we are not even close to the rigorous

adherence to the principle of one person, one vote that characterizes the American electoral system. It might be argued, therefore, that if the urban heartland is the heartland of Canadian youth, then low rates of youth participation weaken the urban voice in federal politics. Here I suspect, however, that the effect would be far from pronounced.

A more compelling reason for identifying low rates of youth participation as a problem stems from the assumption that electoral participation provides the foundation for broader participation in democratic politics – that it is the gateway to other, more meaningful forms of political participation. Simply put, if you do not vote, then you are also less likely to follow politics, to get involved in the community and to run for elected office. If this assumption is correct, then low levels of youth voting are troublesome, less in and of themselves, and more in terms of what they predict for other, more important forms of political participation as young Canadians age. And certainly there is correlational evidence pointing to a problem – if individuals do not vote, they are, indeed, less likely to participate in other ways. However, the relationship is not

necessarily a causal one. Voting does not automatically trigger other forms of political participation; nor is it a necessary condition for other forms of participation. Canadian youth *may* – and I stress *may* – be participating politically in other ways, such as marching in the streets to protest globalization, joining lobby organizations, or mobilizing like-minded souls through the Internet.

Nonetheless, this brings me to the most compelling reason for concern, and that is the possibility that not voting is a manifestation of more general political apathy, of withdrawal from the political community. The relevant analogy here is that of the canary in the mine shaft. In distant times, miners would take caged canaries with them into mine shafts to detect the presence of deadly but odourless gases; if the canaries keeled over in their cages, the miners knew that it was time to beat a hasty

*Youth disengagement may well be symptomatic of a deeper sense of malaise in democratic politics.*

retreat. Perhaps, then, we should see young Canadian voters, or more to the point young non-voters, as our canaries in the democratic mine shaft. Their disengagement may well be symptomatic of a deeper sense of malaise in democratic politics that is not restricted to youth alone. However, if this is true, the real problem is the mine shaft, and not the canaries. In other words, Canadian youth, through their lack of electoral participation, are sending a message about the health of democratic politics.

## 2. If there is, indeed, a problem, what is the cause? Whom should we blame?

I would argue that if we want to explain low rates of electoral participation among Canadian youth, it is imperative to look beyond our youth. For example, the Canadian culture and media carry a persistent message that elections do not count for much, that Parliament is irrelevant, that the courts are now the primary policy-makers in the land. Given this message, it should hardly be surprising that youth are not rushing to the polls. We could also mention the lack of a competitive party system and the related effects of an electoral system that both suppresses diversity and reduces competition (e.g. the federal Liberals in the last election won all but three seats in Ontario with only 50% of the vote). The act of voting itself provides limited incentive for participation; although we have probably the most educated and skilled electorate in the world, all we ask of Canadians in terms of federal politics is to mark a single "X" with a blunt pencil once every four years. Is this an enticement? If voters could click on an "X" on a computer screen, would this be any more of an enticement?

Admittedly, such factors should depress levels of electoral participation across the generational continuum. It is by no means clear why they should have a disproportionate effect on young Canadians, unless we assume that older voters are still riding the participatory crest of a prior, golden age of Canadian politics. Nonetheless, it is important to stress that we may be asking the wrong question. Rather than asking why many young people are not voting, perhaps we should be asking why so many *are* voting, given a political process with so little appeal or relevance. Rather than ask why the young fail to vote, we should be asking why anyone – young or old – does vote. In other words, do not blame the victim.

## 3. If there is a problem with the electoral participation of Canadian youth, to whom should we direct a public policy response?

To some degree, this question has already been answered; the roots of the problem may well be found outside the unique characteristics of Canadian youth. We have to throw a wider net. However, we want to ask not only what *should* we do, but also what *can*

we do to increase rates of electoral participation for young Canadians and, indeed, for all Canadians. Declining rates of electoral participation are not a Canadian problem alone, nor uniquely a youth problem, and it is not clear that there are policy options that can turn this trend around. There are real limits to the reach of public policy. Can public policy produce a more competitive party system? Can it restore the place of Parliament in the political landscape? Can it shift policy power from the courts to parliamentarians?

This does not mean that Elections Canada should throw in the towel in terms of trying to increase the electoral participation of Canadian youth, for it may be possible to address some of the logistical barriers to youth participation. To use another analogy from *Shoeless Joe* and *Field of Dreams*, if Elections Canada can build a better stadium, they – Canadian youth – may well come in greater numbers. Certainly we – and not just Elections Canada – should try to build the best possible election stadium. However, while we can try to improve access, and try to build the most comfortable seats, we cannot *through public policies* affect the quality of the teams or the importance of the outcome.

What this suggests to me is that, in trying to address the problem of youth participation, we should remember the analogy of the canary and the mine shaft. The problem lies with the mine shaft, and not the canary. Therefore, our remedial efforts should be directed to the mine shaft, and not solely to our young canaries. ✕



Photo: Elections Canada



# Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process

On January 17, 2004, Elections Canada organized, in partnership with the Canadian Centre for Indigenous Research, Culture, Language and Education (CIRCLE), a roundtable on Aboriginal youth and the federal electoral process at Carleton University in Ottawa. The majority of the 27 participants were Aboriginal youth, most of whom represented one of the national Aboriginal associations.

## Opening session

The roundtable was opened with a prayer by Gordon Williams, an elder from the Peguis First Nation.

John Medicine Horse Kelly, co-director of CIRCLE and co-chair of the roundtable, said this initiative indicated that the question of Aboriginal electoral participation was getting the attention it deserves. Val Courchene, founder of the Dreamcatcher Aboriginal youth conferences and co-chair of the roundtable, said she was honoured to be part of this event.

The Chief Electoral Officer of Canada, Jean-Pierre Kingsley, delivered informal opening remarks. He mentioned that the available research indicates that, even though in his view they have a good deal at stake, Aboriginal people participate in federal elections at lower rates than the population as a whole. In this context, he noted that turnout rates in the referendums sponsored by the Cree and Inuit in northern Quebec prior to the 1995 referendum on Quebec sovereignty were quite high. He added that, if young Aboriginal people participate in significant numbers, elected officials would listen. Mr. Kingsley mentioned that Elections Canada had developed a number of programs to

improve the accessibility of the electoral process for Aboriginal people. Certain improvements would be made by the next federal general election. However, a longer-term effort was required, in collaboration with Aboriginal communities, particularly concerning education about the electoral process.

## Presentations on Aboriginal People and Electoral Participation

Kiera Ladner, of the Department of Political Science at the University of Western Ontario, explored the question of why a significant number of Aboriginal people do not vote in federal elections. Dr. Ladner said that she has not voted in the past because of her understanding of treaties and her belief that she belongs to a nation that is "within the purview of Canada by default." In her view, for some Aboriginal youth, voting in federal elections would be a question of participating within an "alien nation." She added, however, that a lot of Aboriginal people do not share this perspective. Dr. Ladner did not offer a specific response to these differing stances, but suggested that a process of dialogue was necessary before Aboriginal participation would be broadened.

The next presentation was given by Jaime Koebel, former president of the Aboriginal Youth Council of the National Association of Friendship Centres and a Master's student at Carleton University. Ms. Koebel said that, given historical events such as denying certain First Nations people the right to vote in federal elections until 1960, it is not surprising that some Aboriginal young people do not vote. However, this does not mean that they are not interested in other

political activities. She said that she votes on any occasion when she thinks she can make a difference. Ms. Koebel noted that Aboriginal youth are a rapidly growing community and therefore have considerable power. She mentioned a number of changes that had taken place within the National Association of Friendship Centres (NAFC) since the mid-1980s, adding that youth now count for one third of the votes for the NAFC assembly. To close her presentation, Ms. Koebel stated, "your ideas can transpire into valuable changes."

## Discussion groups

Following the initial sessions, participants divided into two discussion groups and addressed the following questions:

### 1. Barriers to Aboriginal youth voting:

What factors discourage Aboriginal youth from voting in federal elections? What can Elections Canada and Aboriginal communities do to lower these barriers?

### 2. Why Aboriginal youth should vote:

What can Elections Canada and Aboriginal communities do to increase Aboriginal young people's understanding of and interest in the federal electoral process?

Following the group sessions, participants reassembled to hear reports on each group's observations and suggestions. The points presented below, which are taken from the reports from both groups, have been structured according to a number of themes.

### **Barriers to Aboriginal youth voting**

Participants identified a number of reasons to explain why a significant

Photo: John Medicine Horse Kelly



*The Chief Electoral Officer, Jean-Pierre Kingsley, and participants at the roundtable on Aboriginal youth and the federal electoral process.*

proportion of Aboriginal youth do not vote in federal elections.

Relations with the federal government and political parties:

- The right to vote in federal elections was not extended to all Aboriginal people until 1960. For some, this is not a long time ago. For others, this is not a personal memory but an injustice they have learned.
- Negative experience in past relations with the federal government, which results in anger and disconnect with federal institutions.
- Lack of trust in political parties and elected representatives
- For some, a non-acceptance of Canadian citizenship
- Marginalization of Aboriginal people, including in their socio-economic conditions

Education/information about the federal electoral process:

- Lack of understanding of the federal electoral process – not only among youth but also within Aboriginal communities (e.g. chiefs, band councils, etc.)
- Lack of education among Aboriginal youth on the federal electoral system

- Lower education levels for some Aboriginal youth, which impedes understanding of the importance of voting

Representation within political parties and Parliament:

- Lack of Aboriginal representation and leadership in federal political parties and Parliament
- Lack of issues that affect Aboriginal people in the platforms of political parties
- Limited access to members of Parliament, political parties and the electoral process in general

On the question of why Aboriginal youth should vote or not, most comments fell into one of two groups. A number of participants said that Aboriginal youth should vote because the federal government makes decisions that affect the quality of life of their family and their community. Other participants said that Aboriginal youth should not vote because they do not trust or have faith in the federal government. They added that the best way to influence the government is to be active within their own organizations; in turn, these organizations can make

an impact by lobbying members of Parliament and the government.

### **Proposed actions for Elections Canada and Aboriginal communities**

Visibility and involvement with Aboriginal communities:

- Elections Canada should be more present and visible within Aboriginal communities, taking into account their diversity, including at important Aboriginal events (e.g. National Aboriginal Day). It should hold roundtables such as this one in schools.
- Elections Canada should increase its partnerships with various Aboriginal organizations at the national and local levels.

Education/information about the electoral process:

- Aboriginal youth should be provided with more education and information about the electoral process, and not only at election time. It was suggested that Elections Canada establish youth relation offices in the various regions; the staff could, among other things, go to schools to speak about the electoral process.
- Some participants said that youth councils and committees are the best way to reach youth, and that Friendship Centres could help distribute information to the grass-roots level.
- One participant proposed organizing mock elections, perhaps in Friendship Centres.

Communications/advertising:

- Elections Canada should make greater use of Aboriginal media and publications from national organizations.
- Messages from well-known personalities (for example, Jordin Tootoo, Tina Keeper) should be included in advertising campaigns.

- Set up a mailing list between Elections Canada and Aboriginal youth organizations so the latter can distribute material in their regions.

Political parties:

- Some participants said that political parties have a responsibility to reach Aboriginal youth and to build trust relationships with them. One participant suggested that political parties might be given funds for activities to educate youth about voting.

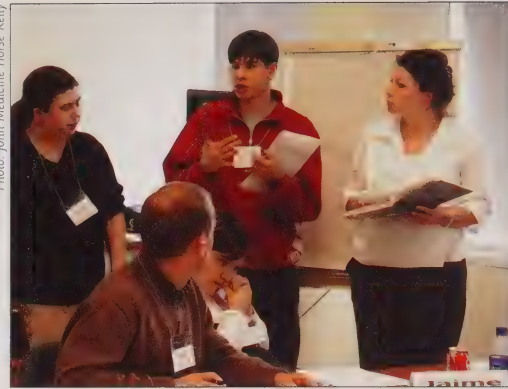
Accessibility:

- Have polling stations placed in band offices on reserves, Friendship Centres, as well as in the offices of provincial and territorial organizations.
- Hire people from the communities to go door-to-door – e.g. for targeted revision.

Parliamentary representation and the electoral system:

- One participant said that Elections Canada should undertake research on electoral systems and processes in other countries that guarantee representation for minority groups.
- Some participants said there is a need to look again at constitutional reform to build a new relationship between Aboriginal peoples and federal institutions. There were a number of positive references to the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.
- One participant suggested changing the rules for the redistribution

Photo: John Medicine Horse Kelly



*Participants at the roundtable on Aboriginal youth and the federal electoral process report back from their group discussion.*

process to specifically include the Aboriginal population in the concept of “community of interest.”

Aboriginal communities:

- Some participants said it is important for national and other Aboriginal organizations to work together to strengthen their relationships.

Other:

- Build awareness, including with the government, that socio-economic conditions and various public policies have an impact on Aboriginal people's interest in voting.
- Build relationships with Aboriginal peoples that are based on trust and respect.

### **Concluding discussion**

During the last session of the roundtable, each participant was invited to share what he or she had learned during the day and any specific suggestions.

One participant said that, in order to better understand the barriers to voting, it would be important to meet Aboriginal youth at the grassroots level. She said it was important to

communicate to the government that there are barriers outside the electoral process that discourage young Aboriginal people from voting.

A participant said that the foundation of democracy is people choosing their own destiny and that the choice not to vote is an exercise of democratic rights.

Another participant said that the decision to vote or not is a personal choice, but that it is important to make the system accessible and give the opportunity to everyone who wants to vote.

According to one participant, voting is not the only way of bringing about political change. She underlined the importance of working within Aboriginal associations, which can make an impact through their lobbying and other efforts.

A number of participants said they were pleased that Elections Canada had taken this opportunity to bring together and listen to Aboriginal youth. One participant expressed the hope that Elections Canada would continue the dialogue.

Ms. Courchene said that she drew two conclusions from the day's discussions: 1) the importance of education; and 2) the need to come together and for healing to take place, so that Aboriginal youth can move to the next stage.

Mr. Kingsley said that Aboriginal people in Canada have equality with respect to the right to vote. From his perspective, that reflection of equality, the right to vote, does not just concern the individual but society as a whole. He said he had been enriched by each person's participation and that an event such as the roundtable "allows real change to find a beginning."

To conclude, Mr. Williams commended the "quality and vitality" of the youth who were present. He said he had learned from the discussion and that he would transmit that to others through teaching. Looking to the future, he quoted the following saying: "If the result is the same, the difference might just be you." ❧

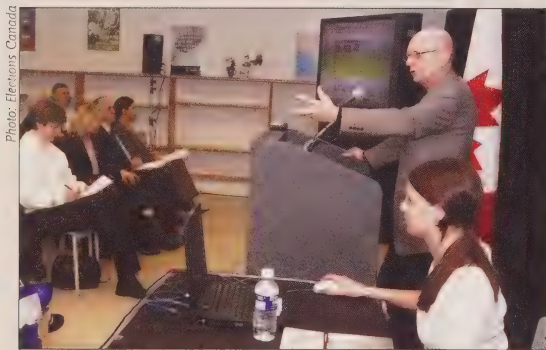


## Elections Canada's Youth Voting Activities

Elections Canada has taken a number of initiatives to inform young voters about the electoral process. They follow Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley's commitment at the National Forum on Youth Voting held last October in Calgary, Alberta, (see p. 32) to address the issue of declining voter turnout among young people. While the general turnout at the 2000 general election was slightly over 64%, only about 25% of electors aged 18 to 24 used their right to vote. "Elections Canada is committed to action on declining voter turnout among young people," said Mr. Kingsley. "Citizens who stand back from the electoral process miss an important opportunity to have their say."

### New Web site for young electors

Elections Canada launched a new Young Voters Web site on February 6, 2004, to educate users about the electoral system and democracy. It provides interactive content and is fully integrated with the main Elections Canada Web site at [www.elections.ca](http://www.elections.ca). Teaching guides and activities are also available for primary and secondary school teachers. Elections Canada consulted youth to learn more about their needs and preferences before redeveloping its previous Web site for youth. "We expect the new site to become the cornerstone of electoral information for young Canadians and of our youth outreach programs," stated Mr. Kingsley.



Elections Canada's new Young Voters Web site was launched by Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley at the Flexible Learning and Education Centre in Bedford, Nova Scotia, one of the winning schools in the "Your Vote ... Your Voice" contest.

Photo: Elections Canada



Participants at the announcement of the winners of the "Your Vote ... Your Voice" contest (left to right) were Bernadette Hamilton-Reid, Vice Chair of the Halifax Regional School Board; James L. Rooney, teacher, Flexible Learning and Education Centre; Ashley MacNeill, Nic Foster and Michael Carr, students, Flexible Learning and Education Centre; Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley; and Dan McKeen, Chair, Cable in the Classroom.

### "Your Vote ... Your Voice" contest

A joint venture last autumn between Elections Canada and Cable in the Classroom, the leading provider of educational cable programming in Canada, gave students in Grades 10–12 (Secondary IV, V and CEGEP in Quebec) a chance to share with peers their ideas about the importance of electoral and democratic participation. More than 100 entries were received from 11 provinces and territories. Thirteen student groups received awards for producing exceptional 30-second videos to convince young people to vote. The winners were announced on February 6, 2004, at the Flexible Learning and Education Centre in Bedford, Nova Scotia, one of the schools in which students produced a winning video. "The young Canadians' ability to relay complex themes through words and images showed great promise as a means of reaching out to and engaging Canadians," said Mr. Kingsley. The winning videos may be broadcast nationally this year by more than 30 cable providers and programmers.

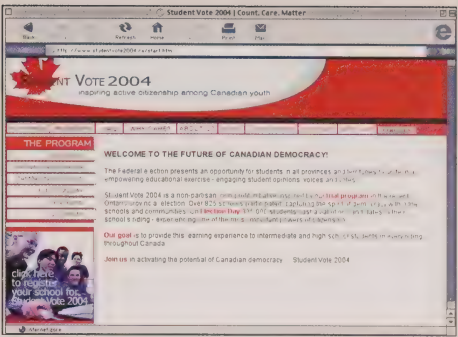
### Chief Electoral Officer writes to young Canadians

The Chief Electoral Officer has written to some 1.1 million young Canadians who turned 18 after the 2000 federal

election, reminding them of the significance of their right to vote. In February, approximately 800,000 young people who are in the National Register of Electors received a card with a message from Mr. Kingsley. Another 300,000 who were not yet registered, or who may not have responded to previous mailings, also received the card, as well as a registration form. The mailing is one of several initiatives to ensure that eligible Canadians across the country are registered to vote in upcoming federal elections and that the National Register of Electors is as up to date as possible. For more information, visit [www.elections.ca](http://www.elections.ca) and click on "Leave Your Mark."

**Parallel election for students**

Elections Canada and Student Vote 2004 have developed a joint initiative to provide students who have not yet reached voting age with the opportunity to experience the federal electoral process through a parallel election. The election simulation follows the success of Student Vote 2003, held during the Ontario provincial election, in which nearly 335,000 students participated. Students will vote for candidates in their school's electoral district and assume the roles of returning officers and poll clerks. Participating high schools will receive free, non-partisan



educational resources, including riding maps, posters and an instructional guide.

"This innovative educational program, organized by youth for youth, will deepen young Canadians' understanding of elections and the democratic process," said Mr. Kingsley at a press conference on March 4, 2004. "Student Vote 2004 is proud to receive the support of educational organizations in every province and territory, and now Elections Canada, to inspire our students into active citizenship," added Taylor Gunn, Chief Election Officer of Student Vote 2004.

**Global Bill of Rights for People with Disabilities**

An international conference on Electoral Rights for People with Disabilities was held in Sigtuna, Sweden, in September 2002. The conference resulted from a collaboration involving the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, the International Foundation for Election Systems, the Swedish International Development Cooperation Agency and Elections Canada. The Chief Electoral Officer of Canada, Jean-Pierre Kingsley, played a leading role in the planning of the conference. To follow up on the conference, a group of experts on disability issues, elections and legislative practices met in Geneva, Switzerland, for the 2003 Global Workshop to Draft and Advance Model Election Law Provisions to Ensure Electoral Participation of People with Disabilities. (*Electoral Insight*, March 2003, includes a report on the Sigtuna conference.)

Participants developed draft model legislation to ensure that citizens with disabilities have equal access to the electoral process.

Among the draft provisions are obligations for electoral management bodies to ensure that all procedures prescribed in any electoral or related legislation are equally accessible to all citizens. As well, the draft law outlines responsibilities of electoral management bodies to consult disabled persons' organizations (DPOs) on any proposed change or interpretation of any law that would affect their ability to participate equally in the conduct of elections. In addition, electoral management bodies would ensure that DPOs have the right and are accredited to observe and monitor the electoral process at all levels.

A draft strategy was formulated to advance and encourage the adoption of these legislative provisions by parliaments around the world. A proposed agenda for a global workshop on election law reform and disability access was also developed. The proposed goals of the workshop (date to be determined) are to finalize the model election law provisions and to begin implementing a strategy for their adoption.

## Update: Afghanistan in Preparation for Elections

From April 2003 until June 2004, the Elections and Registration in Afghanistan (ERA) Project is supporting the Afghan government and the United Nations Assistance Mission in Afghanistan in implementing a transitional electoral framework.

The International Foundation for Election Systems (IFES) civic education staff has organized 869 workshops with almost 23,000 participants, more than 30% of whom are women. The project organizers are now looking at expanding by adding components such as mobile civic education cinemas. Additional next steps include establishing training programs for election officials and conducting a security assessment.

Elections Canada, through Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, was

mandated to provide oversight and strategic direction to ERA. During the planning phase, Elections Canada co-operated with IFES to implement the necessary program activities. The Honourable Jean-Jacques Blais, who was Head of Mission for ERA from January 2003 to September 2003, and other senior officials involved in the process met with Afghan ministries in Kabul to discuss a national voter registration campaign, an identity document distribution program and the establishment of electoral institutions and processes.

Afghanistan's presidential and parliamentary elections are to be held in September. The Government of Canada, through the Canadian International Development Agency, allotted \$1.5 million for the project.







## Mise à jour : l'Afghanistan se prépare à une élection

pour un atelier international sur la réforme du droit électoral et l'accès des personnes handicapées. Les objectifs proposés de cet atelier (dont la date reste à déterminer) seraient la mise au point définitive des dispositions juridiques modèles et le lancement d'une stratégie en vue de leur adoption.

handicapées soient autorisées et habilitées à surveiller le processus électoral à tous les niveaux.

Les participants ont ébauché une stratégie visant l'adoption de ces dispositions par les assemblées législatives partout dans le monde, et ils ont élaboré un ordre du jour provisoire

lière juridique, Diane R. Davidson, un suivi et une direction stratégique à l'égard du PFEA. À l'étape de la planification, Elections Canada a coopéré avec l'IFES à la mise en œuvre des activités de programme nécessaires. L'honorable Jean-Jacques Blais, chef de mission du projet de janvier 2003 à septembre 2003, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires associés au projet ont rencontré des ministres afghans à Kaboul afin de discuter de l'instauration d'une campagne nationale d'inscription des électeurs, d'un programme de distribution de documents d'identité et d'institutions et de processus électoraux.

Les élections présidentielle et parlementaire doivent être tenues en septembre prochain en Afghanistan. Le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international, a alloué 1,5 million de dollars à ce projet.

Depuis avril 2003, le Projet d'inscription et d'élection en Afghanistan (PFEA), qui se poursuivra jusqu'en juin 2004, aide le gouvernement afghan et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan à implanter un cadre électoral de transition.

Le personnel de l'International Foundation for Election Systems (IFES) responsable de l'éducation civique a organisé 869 ateliers auxquels ont participé près de 23 000 personnes, dont plus de 30 % étaient des femmes. Les organisateurs du projet envisagent maintenant d'y ajouter de nouvelles composantes, telles que des cinémas itinérants consacrés à l'éducation civique. Au nombre des prochaines étapes figurent des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires électoraux et une évaluation de la sécurité.

Elections Canada a été chargé d'assurer, par l'entremise de la sous-directrice générale des élections et première conseil-

## Déclaration des droits électoraux des citoyens handicapés

**Élection parallèle pour les élèves**  
Élections Canada et Le vote étudiant 2004 ont élaboré une initiative conjointe qui donnera aux élèves n'ayant pas encore atteint l'âge de voter l'occasion de prendre part au processus électoral fédéral dans le cadre d'une élection parallèle. L'élection simulée fait suite au succès qu'a connu Le scrutin des élèves 2003, tenu lors de l'élection provinciale de l'Ontario, auquel ont participé près de 335 000 élèves. Les élèves voteront pour des candidats dans la circonscription où

Le directeur général des élections écrit aux jeunes Canadiens  
Le directeur général des élections a écrit à environ 1,1 million de jeunes Canadiens qui ont atteint l'âge de 18 ans après l'élection générale fédérale de 2000, leur soulignant l'importance de leur droit de vote. En février, environ 800 000 jeunes qui sont inscrits dans le Registre national des électeurs ont reçu une carte avec un message de M. Kingsley. On a également envoyé la carte ainsi qu'un formulaire d'inscription à 300 000 jeunes qui n'étaient pas encore inscrits, ou qui n'ont peut-être pas répondu à des envois postaux antérieurs. Les envois postaux constituent l'une des initiatives visant à ce que les Canadiens admissibles d'un bout à l'autre du pays soient inscrits pour voter aux prochaines élections fédérales et à ce que le Registre national des électeurs soit aussi à jour que possible. Pour plus de renseignements, visitez [www.elections.ca](http://www.elections.ca) et cliquez sur « Prenez votre place ».

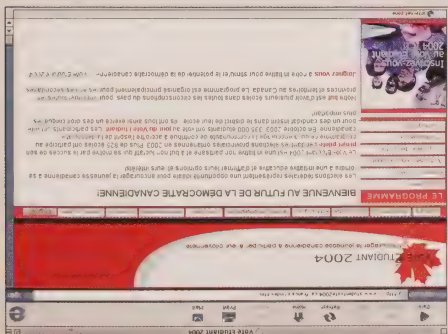
de Siguna a été publié dans le numéro de mars 2003 de *Perspectives électorales*.)

Les participants ont élaboré des dispositions juridiques modèles qui permettraient d'assurer aux citoyens handicapés un accès équitable au processus électoral.

Au nombre de ces dispositions figure l'obligation pour les organismes électoraux de veiller à ce que tous les citoyens aient un accès égal aux procédures établies dans les lois électorales ou autres, et de consulter les organismes voués aux personnes handicapées à propos des changements ou interprétations juridiques proposés qui pourraient influencer la capacité de participer au processus électoral. En outre, les organismes de gestion des scrutins seraient tenus de voir à ce que les organismes voués aux personnes

est située leur école et joueront les rôles de directeur du scrutin et de greffier du scrutin. Les écoles secondaires participantes recevront gratuitement du matériel éducatif non partisan, dont des cartes de circonscription, des affiches et un guide pédagogique.

« Ce programme éducatif novateur créé par des jeunes pour des jeunes permettra aux jeunes Canadiens de mieux comprendre les élections et le processus démocratique », a précisé M. Kingsley lors d'une conférence de presse le 4 mars 2004. « Le vote étudiant 2004 est fier de l'appui qu'il reçoit d'organismes éducatifs dans chaque province et territoire, et maintenant d'Élections Canada, dans ses efforts en vue d'inciter les élèves à participer à la vie civique », a ajouté Taylor Gunn, directeur général des élections du Vote étudiant 2004.



## Vote des jeunes : activités d'Élections Canada

Élections Canada a pris un certain nombre de mesures pour informer les jeunes électeurs sur le processus électoral. Lors du Forum national sur le vote des jeunes, tenu en octobre dernier à Calgary, en Alberta (voir p. 36), le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, s'est engagé à s'attaquer à la baisse de la participation électorale chez les jeunes. Bien que la participation à l'élection générale de 2000 ait été d'un peu plus de 64 % dans l'ensemble, seulement environ 25 % des électeurs âgés de 18 à 24 ans ont exercé leur droit de vote. « Elections Canada tient à lutter contre la baisse de la participation électorale chez les jeunes », a souligné M. Kingsley. « Les citoyens qui ne participent pas au processus électoral ratent une occasion importante de s'exprimer. »

**Nouveau site Web pour les jeunes électeurs**  
Le 6 février 2004, un nouveau site Web des jeunes électeurs a été lancé par Elections Canada afin de sensibiliser les utilisateurs au système électoral et à la démocratie. Il offre du contenu interactif et est entièrement intégré au site Web principal d'Élections Canada à [www.elections.ca](http://www.elections.ca). Des guides et activités pédagogiques sont également disponibles pour les enseignants des niveaux primaire et secondaire. Elections Canada a consulté les jeunes afin d'en savoir plus sur leurs besoins et leurs préférences avant de procéder à la refonte de son ancien site Web pour les jeunes. « Nous prévoyons que

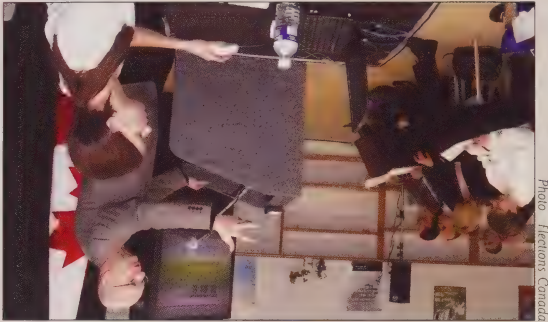


Photo : Elections Canada

Le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, a procédé au lancement du nouveau site Web des jeunes électeurs d'Élections Canada au Flexible Learning and Education Centre. Cette école, située à Bedford, en Nouvelle-Écosse, est l'une de celles qui ont gagné au concours « Ton vote... Ta voix ».



Photo : Elections Canada

Les personnes suivantes étaient présentes à l'annonce des gagnants du concours « Ton vote... Ta voix » (de gauche à droite) : Bernadette James L. Rooney, enseignante au Flexible Learning and Education Centre; Ashley MacNeill, Nic Foster et Michael Carr, élèves au Flexible Learning and Education Centre; Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections; et Dan McKeen, président de La cablo-éducation.

le nouveau site deviendra la pierre angulaire de l'information électorale pour les jeunes Canadiens et de nos programmes de rayonnement auprès des jeunes », a déclaré M. Kingsley.

### Concours « Ton vote... Ta voix »

L'automne dernier, un projet conjoint entre Elections Canada et La cablo-éducation, premier fournisseur d'émissions éducatives par câble au Canada, a donné une occasion aux élèves de la 10<sup>e</sup> à la 12<sup>e</sup> année (secondaire IV et V et cégep au Québec) de sensibiliser leurs pairs à l'importance de la participation électorale et démocratique. Plus de 100 messages ont été reçus de 11 provinces et territoires. Treize groupes d'étudiants ont reçu des prix pour avoir produit des vidéos exceptionnelles de 30 secondes incitant les jeunes à voter. Les gagnants ont été annoncés le 6 février 2004, au Flexible Learning and Education Centre, à Bedford (Nouvelle-Écosse). L'une des écoles où les étudiants ont produit une vidéo gagnante, « La capacité des jeunes Canadiens à véhiculer des thèmes complexes par des mots et des images est très prometteuse en tant que moyen de joindre et de convaincre les jeunes », a affirmé M. Kingsley. Les vidéos gagnantes pourraient être diffusées à l'échelle nationale cette année par plus de 30 services de programmation cablodiffusée et entreprises de télédistribution.

présents. Il a affirmé que la discussion lui avait beaucoup appris et qu'il transmettrait ses nouvelles connaissances aux autres par l'enseignement. Dans une perspective tournée vers l'avenir, il a ajouté que « si le résultat est le même, la différence, c'est peut-être vous ». ✕

choisir leur propre destinée et que le choix de ne pas voter constitue un exercice des droits démocratiques. Selon un autre participant, la décision de voter ou non est un choix personnel, mais il est important de rendre le système accessible et de donner la possibilité de voter à tous ceux qui le désirent. Une des participantes a précisé que le vote n'est pas la seule façon de susciter des changements politiques. Elle a souligné l'importance du travail au sein des associations autochtones, qui peuvent faire une différence grâce à leurs pressions politiques et autres efforts. Plusieurs participants ont dit qu'ils étaient heureux qu'Élections Canada ait créé cette occasion de réunir des jeunes Autochtones et de les écouter. Un des participants a exprimé le souhait qu'Élections Canada poursuive le dialogue.

Madame Courchene a indiqué qu'elle avait tiré deux conclusions des discussions de la table ronde : 1) l'importance de l'éducation; 2) la nécessité de se réunir et d'amorcer le processus de guérison, afin que les jeunes Autochtones puissent passer à une nouvelle étape.

Monsieur Kingsley a rappelé que les Autochtones du Canada ont le droit de vote, tout comme le reste de la population. À son avis, cette expression de l'égalité, le droit de vote, ne concerne pas seulement les personnes mais la société dans son ensemble. Il a affirmé qu'il considérerait comme un enrichissement personnel l'apport de tous les participants, et que les activités telles que cette table ronde « ouvraient la porte à de vrais changements ».

Enfin, M. Williams a salué la « qualité et la vitalité » des jeunes qui étaient

participants ont parlé favorablement du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones.

- Un participant a suggéré de modifier les règles du processus de redécoupage de manière à inclure explicitement la population autochtone dans le concept de « communauté d'intérêts ».

Communautés autochtones :

- Certains participants ont souligné qu'il est important que les organisations autochtones nationales et les autres organisations travaillent ensemble à renforcer leurs relations.

Autres :

- Avec l'aide du gouvernement, entre autres, sensibiliser aux conséquences des conditions socio-économiques et des diverses politiques publiques sur l'intérêt qu'ont les Autochtones à voter.
- Établir avec les Autochtones des relations fondées sur la confiance et le respect.

### Discussion finale

Au cours de la dernière séance de la table ronde, chaque participant a été invité à dire ce qu'il avait appris durant la journée et à formuler des suggestions particulières.

Une participante a fait observer que, pour mieux comprendre les obstacles au vote, il serait important de rencontrer les jeunes Autochtones sur le terrain. Elle a ajouté qu'il était important d'expliquer au gouvernement qu'il existe des obstacles extérieurs au processus électoral qui découragent les jeunes Autochtones de voter.

Un participant a fait remarquer qu'on considère comme fondement de la démocratie le droit des personnes de

enjeux qui concernent les Autochtones.

- Accès limité aux députés, aux partis politiques et au processus électoral en général.

La plupart des réponses à la question « pourquoi les jeunes Autochtones doivent-ils voter? » tombaient dans l'une ou l'autre de deux catégories. Un certain nombre de participants étaient d'avis que les jeunes Autochtones devraient voter parce que le gouvernement fédéral prend des décisions qui ont une incidence sur la qualité de vie de leur famille et de leur communauté. D'autres participants estimaient que les jeunes Autochtones ne devraient pas voter parce qu'ils ne font pas confiance au gouvernement fédéral. Ces participants ont ajouté que la meilleure façon pour les jeunes Autochtones d'influencer le gouvernement consiste à s'investir au sein de leurs propres organisations; à leur tour, celles-ci peuvent obtenir des résultats tangibles en exerçant des pressions politiques sur les députés et le gouvernement.

## Mesures que pourrait prendre Elections Canada et les communautés autochtones

Présence et participation au sein des communautés autochtones :

- Elections Canada devrait être plus présent et visible au sein des communautés autochtones, en tenant compte de leur diversité, notamment lors d'importants événements autochtones (p. ex. Journée nationale des Autochtones), et devrait organiser des tables rondes comme celle-ci dans les écoles.
- Elections Canada devrait augmenter le nombre de ses partenariats avec diverses organisations autochtones aux échelles nationale et locale.

Éducation et information sur le processus électoral :

- Les jeunes Autochtones devraient recevoir davantage d'éducation et d'information sur le processus électoral, et pas seulement lors de la période électorale. Il a été suggéré qu'Elections Canada établisse des bureaux régionaux de relations avec les jeunes; le personnel pourrait, entre autres, aller dans les écoles et parler aux étudiants à propos du processus électoral.
- Certains participants ont signalé que les conseils et les comités de jeunes constituent le meilleur moyen d'atteindre les jeunes. Il a également été mentionné que les centres d'amitié pourraient aider à diffuser l'information sur le terrain.
- Un participant a proposé qu'on organise des élections simulées, par exemple dans les centres d'amitié.

## Communications et publicité :

- Elections Canada devrait avoir davantage recours aux médias et aux publications autochtones des organisations nationales.
- Des messages de personnalités connues (p. ex. Jordin Tootoo, Tina Keeper) devraient être inclus dans les campagnes publicitaires.
- Une liste de correspondance devrait être établie entre Elections Canada et les organisations de jeunes Autochtones pour permettre à ces dernières de distribuer du matériel dans leur région.

Partis politiques :

- Certains participants ont déclaré qu'il incombe aux partis politiques de joindre

Photo: John Medicine Horse Kelly



Des participants à la table ronde sur les jeunes Autochtones et le processus électoral fédéral font un compte rendu de leur discussion en groupe.

les jeunes Autochtones et d'établir des relations de confiance avec eux. Un participant a suggéré qu'un budget soit alloué aux partis politiques pour les activités visant à éduquer les jeunes sur le vote.

Accessibilité :

- Installer des bureaux de scrutin dans les bureaux des conseils de bande situés dans les réserves, dans les centres d'amitié, ainsi que dans les bureaux des organisations provinciales et territoriales.
- Embaucher des membres de la communauté pour faire du porte-à-porte – p. ex. pour la révision ciblée.

La représentation parlementaire et le système électoral :

- Un participant a signalé qu'Elections Canada devrait entreprendre des recherches sur les systèmes et les processus électoraux des pays qui garantissent la représentation des groupes minoritaires.
- Certains participants ont dit qu'il est nécessaire d'envisager une réforme constitutionnelle pour établir une nouvelle relation entre les Autochtones et les institutions fédérales. À plusieurs reprises, des

d'accorder à certains membres des Premières nations le droit de vote aux élections fédérales jusqu'en 1960, il n'est pas surprenant que des jeunes Autochtones ne votent pas. Cependant, ceci ne veut pas dire qu'ils sont indifférents aux autres activités politiques. Elle a dit qu'elle voterait chaque fois qu'elle estime que ce geste peut faire une différence. Elle a indiqué que les jeunes Autochtones forment une collectivité qui s'accroît rapidement et que, par conséquent, ils ont beaucoup de pouvoir. Elle a énuméré un certain nombre de changements constatés au sein de l'Association nationale des centres d'amitié (ANCA) depuis le milieu des années 1980, et elle a ajouté que les jeunes représentent maintenant le tiers des votes à l'Assemblée de l'ANCA. En guise de conclusion, elle a déclaré aux participants que « [leurs] idées [pouvaient] générer des changements profitables ».

## Groupe de discussion

À la suite des séances initiales, les participants se sont divisés en deux groupes de discussion et ont abordé les questions suivantes :

### 1. Obstacles au vote des jeunes

**Autochtones : Quels facteurs découragent les jeunes Autochtones de voter lors des élections fédérales? Qu'est-ce qu'Élections Canada et les communautés autochtones peuvent faire pour réduire ces obstacles?**

**2. Pourquoi les jeunes Autochtones devraient-ils voter? Qu'est-ce qu'Élections Canada et les communautés autochtones peuvent faire pour favoriser la compréhension du processus électoral fédéral chez les jeunes Autochtones et l'intérêt de ceux-ci à son égard?**

À la suite de ces discussions, les participants se sont réunis de nouveau pour écouter le compte rendu des observations et des suggestions de chaque groupe. Les points présentés ci-dessous, tirés des comptes rendus des deux groupes, ont été regroupés en fonction de certains thèmes.

### Obstacles au vote des jeunes Autochtones

Les participants ont cerné plusieurs raisons en vue d'expliquer pourquoi une proportion importante de jeunes Autochtones ne votent pas lors des élections fédérales. Relations avec le gouvernement fédéral et les partis politiques : Le droit de voter aux élections fédérales n'a été accordé à tous les Autochtones qu'en 1960. Pour certains, c'est une époque encore récente. Pour d'autres, cette époque n'est pas un souvenir personnel, mais on leur a appris qu'il y avait eu injustice. Des expériences négatives avec le gouvernement fédéral par le passé, qui se sont traduites par de la colère et une désaffection à l'égard des institutions fédérales.

- Un manque de confiance envers les partis politiques et les représentants élus.
- Pour certains, une délégitimation de la citoyenneté canadienne.
- Marginalisation des Autochtones, notamment sur le plan socio-économique.

Éducation et information sur le processus électoral fédéral : Manque de compréhension du processus électoral – non seulement parmi les jeunes, mais aussi au sein des communautés autochtones (p. ex. chefs, conseils de bande, etc.). Manque d'éducation des jeunes Autochtones sur le système électoral fédéral. Faible niveau d'instruction de certains jeunes Autochtones, ce qui nuit à leur compréhension de l'importance du vote.

- Manque de représentation et de leadership autochtones au sein des partis politiques et du Parlement :
- Les plates-formes des partis politiques accordent trop peu de place aux

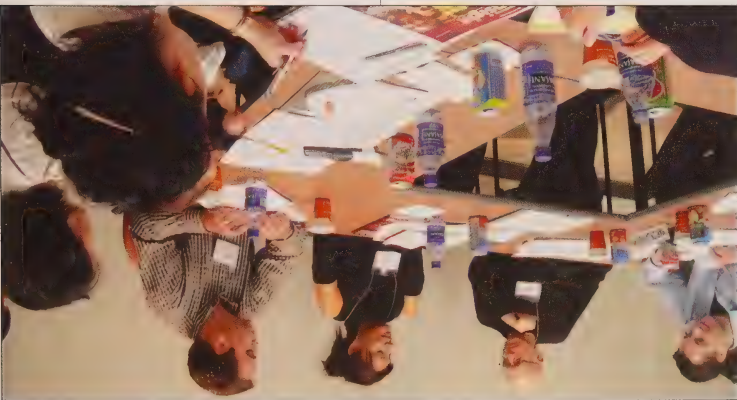


Photo : John Madrone Horne Kelly

Le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, et les participants à la table ronde sur les jeunes Autochtones et le processus électoral fédéral.

# Table ronde sur les jeunes Autochtones et le processus électoral fédéral



Autochtones participaient en grand nombre, les représentants élus les écouterait. Monsieur Kingsley a aussi expliqué qu'Élections Canada a élaboré plusieurs programmes visant à améliorer l'accessibilité du processus électoral aux Autochtones, et que certaines améliorations seraient en place pour la prochaine élection générale fédérale. Cependant, un effort à plus long terme est requis, en collaboration avec les communautés autochtones, surtout en ce qui concerne l'éducation sur le processus électoral.

## Exposés sur les Autochtones et la participation électorale

Kiera Ladner, du département de science politique de l'Université de Western Ontario, a discuté des raisons pour lesquelles un nombre important d'Autochtones ne votent pas aux élections fédérales. Elle a révélé qu'elle n'avait pas voté par le passé en raison de son interprétation des traités et de sa conviction d'appartenir à une nation qui « relève du Canada par défaut ». À son avis, pour certains jeunes Autochtones, voter aux élections fédérales équivalait à collaborer avec une « nation étrangère ». Elle a toutefois ajouté qu'un grand nombre d'Autochtones ne partagent pas ce point de vue. Elle n'a pas proposé de réponse précise à ces positions divergentes, mais a indiqué qu'un processus de dialogue était nécessaire à l'accroissement de la participation autochtone.

L'exposé suivant a été présenté par Jaime Koebel, ancienne présidente du Conseil des jeunes Autochtones de l'Association nationale des centres d'amitié, et étudiante à la maîtrise à l'Université Carleton. Elle a fait remarquer que, compte tenu d'événements historiques tels que le refus

Le 17 janvier 2004, Elections Canada a organisé, en partenariat avec le Canadian Centre for Indigenous Research, Culture, Language and Education (CIRCLE), une table ronde sur les jeunes Autochtones et le processus électoral fédéral, à l'Université Carleton, à Ottawa. La majorité des 27 participants était constituée de jeunes Autochtones, dont la plupart représentaient une des associations autochtones nationales.

## Séance d'ouverture

La table ronde a débuté par une prière de Gordon Williams, un aîné de la Première nation de Peguis.

John Medicine Horse Kelly, codirecteur de CIRCLE et coprésident de la table ronde, a fait observer que cette initiative montre que la question de la participation électorale des Autochtones obtient l'attention qu'elle mérite. Val Courchene, fondatrice des conférences Dreamcatcher pour les jeunes Autochtones et coprésidente de la table ronde, a déclaré qu'elle était honorée de prendre part à cette activité.

Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a fait une allocution d'ouverture informelle. Il a mentionné que les recherches existantes indiquent que, malgré les enjeux considérables que, selon lui, les élections présentent pour les Autochtones, les taux de participation de ces derniers aux scrutins fédéraux sont plus faibles que ceux de la population dans son ensemble. Dans ce contexte, il a signalé que les taux de participation lors des référendums parrainés par les Cris et les Inuits dans le Nord du Québec avant le référendum sur la souveraineté du Québec de 1995 étaient assez élevés. Il a ajouté que, si les jeunes

Cela ne signifie pas qu'Élections Canada devrait se résigner et ne rien faire pour essayer d'augmenter la participation électorale des jeunes Canadiens, d'autant qu'il est possible de s'attaquer à certains des obstacles logistiques à la participation des jeunes. Pour paraphraser le livre *Shoelless Joe* ou le film *Champ de rêves*, si Elections Canada peut construire un meilleur stade, ils – c'est-à-dire les jeunes Canadiens – y viendront peut-être en plus grand nombre. Assurément, nous – et non seulement Elections Canada – devrions tenter de construire le meilleur stade électoral qui soit. Toutefois, même si nous pouvons en améliorer l'accès et y installer les sièges les plus confortables, nous ne pouvons pas, *au moyen de politiques publiques*, changer la qualité des équipes ou l'importance des résultats.

Le tout signifie pour moi que, dans nos efforts face au problème de la participation des jeunes, nous devrions penser à l'analogie du canari dans la mine. Le problème est la mine, et non le canari. Par conséquent, nous devrions axer nos efforts sur la mine, et non seulement sur nos jeunes canaris. **X**

suppose que les électeurs plus âgés soient encore portés par la vague de participation d'une période révolue, âge d'or de la politique canadienne. Néanmoins, il importe de souligner que nous posons peut-être la mauvaise question. Plutôt que de nous demander pourquoi de nombreux jeunes ne votent pas, nous devrions peut-être nous demander pourquoi autant le font étant donné un processus politique ayant si peu d'intérêt et de pertinence. Plutôt que de nous demander pourquoi les jeunes ne votent pas, demandons-nous pourquoi quiconque — jeune ou âgé — prend la peine de voter. Autrement dit, ne rejetons pas la faute sur la victime.

**3. S'il y a un problème avec la participation électorale des jeunes Canadiens, vers qui une réponse devrait-elle être dirigée?**

Dans une certaine mesure, une réponse a déjà été apportée à cette question. Il se pourrait bien que l'origine du problème se trouve ailleurs que dans les caractéristiques propres aux jeunes Canadiens. Il faudrait voir plus loin. Cependant, nous ne devons pas simplement nous demander ce que nous devons faire, mais aussi ce que nous pourrions faire pour augmenter les taux de participation politique des jeunes, comme d'ailleurs de l'ensemble de la population canadienne. La baisse des taux de participation politique n'est pas un problème uniquement canadien, lié aux jeunes, et il n'est pas certain qu'il existe des options sur le plan des politiques pour contrer cette tendance. Il y a de véritables limites à la portée des politiques publiques. Celles-ci peuvent-elles produire un régime de partis plus compétitif? Peuvent-elles redonner au Parlement sa place sur la scène politique? Peuvent-elles faire



maintenant les principaux décideurs du pays en matière de politiques. Avec un tel message, il n'est pas étonnant que les jeunes ne se ruent pas au bureau de scrutin. En outre, il faut mentionner l'absence d'un régime de partis compétitifs et les effets connexes d'un système électoral qui réprime la diversité et réduit la compétition (par exemple, à la dernière élection générale, les libéraux fédéraux ont obtenu tous les sièges en Ontario sauf trois, avec seulement 50 % des votes). Le geste même de voter n'incite que d'une manière limitée à la participation; bien que nous ayons probablement l'électorat le plus instruit et le plus qualifié du monde, tout ce que nous demandons aux Canadiens en politique fédérale est de faire un « X » avec un bout de crayon une fois tous les quatre ans. Y a-t-il de quoi être séduit? Si les électeurs pouvaient mettre leur « X » en cliquant sur un écran d'ordinateur, est-ce que ce serait nécessairement plus intéressant?

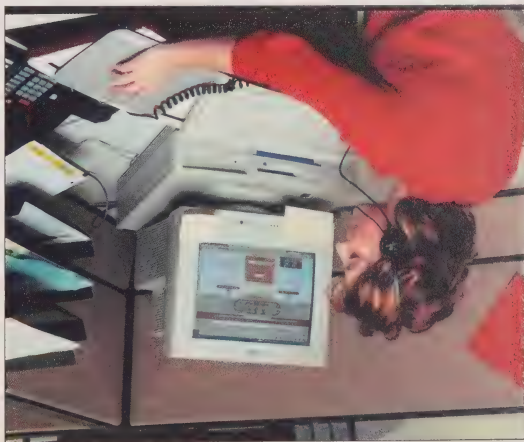
Il est vrai que de tels facteurs devraient réduire les taux de participation électorale chez tous les groupes d'âge. On ne sait pas avec certitude pourquoi ils ont un effet disproportionné chez les jeunes Canadiens, à moins qu'on ne

détecte la présence de gaz mortels. L'œil, les mineurs savaient qu'ils devaient remonter au plus vite à la surface. Ainsi, peut-être devons-nous voir les jeunes électeurs canadiens, ou plus exactement les jeunes Canadiens qui ne votent pas, comme nos canaris dans la mine de notre système démocratique. Leur désengagement pourrait bien être le symptôme d'un malaise plus profond au sein du système politique démocratique, un malaise qui ne se limite pas aux jeunes. Cependant, si tel est le cas, le vrai problème est la mine, et non le canari. Autrement dit, les jeunes Canadiens, par leur manque de participation électorale, nous envoient un message sur la santé du système politique démocratique.

**2. S'il y a vraiment un problème, quelle en est la cause? Sur quoi doit-on rejeter la faute?**

Je soutiens que si nous voulons explorer les faibles taux de participation électorale chez les jeunes Canadiens, il faut chercher ailleurs que simplement chez les jeunes. Par exemple, la culture et les médias canadiens véhiculent le message persistant que les élections comptent peu, que le Parlement n'est pas pertinent et que les tribunaux sont

Photo: Elections Canada



En période électorale, les agents aux renseignements d'Élections Canada répondent à des milliers d'appels téléphoniques chaque jour, dont un grand nombre viennent d'étudiants et d'autres nouveaux électeurs. À la prochaine élection générale, Elections Canada offrira un service sans frais amélioré intégrant la reconnaissance vocale. Ce service répondra aux questions les plus fréquentes et renverra rapidement les autres à un fonctionnaire électoral.

Il n'est pas du tout certain que sur le plan des politiques, le mandat découlant de l'élection serait différent si tous les moins de 30 ans s'abstenaient de voter à la prochaine élection. Une deuxième considération possible est que la répartition des votes entre les partis pourrait être différente si les jeunes participaient davantage. Ce serait le cas si les jeunes Canadiens votaient selon des préférences partielles différentes, ou s'ils étaient sensiblement plus susceptibles que leurs parents ou leurs grands-parents d'être libéraux, néo-démocrates ou conservateurs. Encore une fois cependant, la preuve empirique est loin d'être concluante. En effet, bien que l'on constate de temps à autre une relation entre l'âge et l'appartenance politique, il y a peu de différences systématiques à cet égard d'un scrutin à l'autre ou d'un chef à l'autre. Aucun parti n'a la faveur exclusive des jeunes électeurs. Par conséquent, il n'est pas certain que

la répartition des votes entre les partis lors de la prochaine élection serait différente si tous les électeurs de moins de 30 ans restaient chez eux.

On pourrait également avancer que les faibles taux de participation des jeunes amoindrieraient encore la représentation électorale du noyau urbain du Canada. Le système électoral actuel, aux niveaux tant fédéral que provincial, accorde un poids disproportionné à l'électorat rural. Bien que cette inégalité ait été quelque peu réduite ces dernières années, nous sommes encore bien loin d'adhérer de manière stricte au principe « une personne, un vote » qui caractérise le système électoral américain. Par conséquent, si le noyau urbain du pays est aussi le lieu où se concentrent les

jeunes Canadiens, on pourrait affirmer que les faibles taux de participation des jeunes affaiblissent la voix de l'électorat urbain en politique fédérale. Cependant, je doute que cet effet soit très prononcé. La faiblesse des taux de participation électorale des jeunes peut en revanche être jugée plus problématique si l'on considère que l'exercice du droit de vote est le fondement d'une participation plus large à la démocratie, qu'il ouvre la voie à d'autres formes plus significatives de participation politique.

## Le désengagement des jeunes pourrait bien être le symptôme d'un malaise plus profond au sein du système politique démocratique.

En termes clairs, une personne qui ne vote pas serait moins portée à se tenir au courant de la politique, à s'investir dans la communauté et à se porter candidate. Si cette hypothèse est exacte, les faibles taux de participation électorale chez les jeunes constituent bien un problème, mais moins en soi que pour ce qu'ils laissent présager quant aux autres formes plus importantes de participation politique à l'échelle fédérale. Cependant, la relation n'est pas nécessairement une de causalité. Le fait de voter n'entraîne pas nécessairement d'autres formes de participation politique et n'est pas non plus une condition nécessaire à ces autres formes de participation. Les jeunes Canadiens peuvent – je souligne, peuvent – participer à la vie politique par d'autres moyens, tels que manifester dans les rues contre la mondialisation, se joindre à des groupes de pression ou encore mobiliser dans Internet des personnes partageant des vues similaires.

Quoi qu'il en soit, j'en arrive à la raison la plus convaincante de s'inquiéter, à savoir la possibilité que la non-participation électorale soit la manifestation d'une apathie politique plus générale, d'un retrait de la communauté politique. L'analogie du canari dans la mine me paraît particulièrement pertinente. Jadis, les mineurs emmenaient avec eux au fond des mines des canaris en cage pour



# Les canaris, les mines et le déclin du vote chez les jeunes Canadiens

Roger Gibbins

Président-directeur général, Canada West Foundation

Texte de l'allocation de M. Gibbins au Forum national  
sur le vote des jeunes, tenu à Calgary, en Alberta,  
le 31 octobre 2003.

J'aborderai ici trois questions de base :

- Pourquoi devrait-on s'inquiéter de la faiblesse et du déclin de la participation électorale chez les jeunes Canadiens?
- Sur qui doit-on rejeter la faute?
- Vers qui une réponse en matière de politiques publiques devrait-elle être dirigée?

Avant de tenter de répondre à ces questions, je devrais mentionner que je ne parlerai pas du point de vue de la Canada West Foundation car le sujet n'est pas un champ de recherche de la fondation et ces questions ne revêtent pas un caractère régional particulier. Je parlerai donc en tant que politologue qui s'intéresse depuis longtemps à la participation des citoyens et à la gouvernance démocratique.

## 1. Pourquoi devrait-on s'inquiéter de la baisse des taux de participation?

Il existe plusieurs raisons, certaines plus convaincantes que d'autres, pour considérer les taux de participation électorale faibles et décroissants chez les jeunes Canadiens comme problématiques. De façon quelque peu surprenante, l'un des arguments les moins convaincants est celui voulant que les politiques publiques résultant des élections seraient différentes si les jeunes participaient davantage. Par exemple, on présume souvent que les jeunes électeurs apporteraient

au processus électoral un ensemble différent de préférences en matière de politiques publiques et de valeurs politiques; par conséquent, ils pourraient donner une orientation différente aux mandats gouvernementaux. Cependant, il y a peu de preuves empiriques attestant que les jeunes Canadiens, collectivement, partagent un point de vue unique sur les grands dossiers de l'heure. Par ailleurs, le système électoral canadien ne permet que d'une manière très limitée de traduire les préférences politiques des électeurs en résultats correspondants dans la répartition des sièges entre les partis; en effet, les mandats obtenus aux élections sont davantage formulés par le parti qui a été élu que dérivés de manière objective des résultats des élections. Nous ne disposons pas de preuves empiriques démontrant que les faibles taux de participation des jeunes ont une



Photo: Elections Canada

Roger Gibbins, président de la Canada West Foundation, prononce une allocution au Forum national sur le vote des jeunes.

**Nouveau comité ou conseil national pour promouvoir le vote des jeunes**

- Nécessiterait une direction nationale
- Devoir être une ONG indépendante du gouvernement
- Serait utile pour promouvoir et « rassembler » les pratiques exemplaires et la recherche
- Pourrait coordonner l'éducation des jeunes électeurs et les programmes de rayonnement auprès des jeunes
- Une meilleure coordination des entités existantes serait une alternative à la création d'une nouvelle entité

**Autochtones**

- Installer plus de bureaux de scrutin dans les réserves
  - Diffuser l'information par les centres d'amitié autochtones
  - Promouvoir le vote par les réseaux de radiodiffusion et les publications autochtones
  - Profiter de la journée nationale des Autochtones, des pow-wow et des assemblées pour joindre plus de jeunes Autochtones – ex. kiosques d'information
  - Ajouter sur le site Web d'Elections Canada des liens vers des sites Web autochtones
  - Encourager les jeunes Autochtones à se porter candidats et à travailler comme personnel électoral
  - Favoriser et utiliser les relations entre les aînés et les jeunes
  - Inciter les organisations autochtones à lancer des initiatives pour « sortir le vote »
  - Tenir compte des coutumes autochtones
- Rôles des divers acteurs**
- Les partis politiques doivent en faire plus pour rejoindre les jeunes électeurs : utiliser les caucus jeunesse

comme outils de rayonnement; consacrer à des activités d'éducation des jeunes une partie du financement public annuel qu'ils recevront grâce au projet de loi C-24

- Le Parlement devrait réserver du temps pour discuter de questions touchant les jeunes
- Les débats des courses à la direction devraient aborder les enjeux touchant les jeunes
- Favoriser la tenue d'assemblées avec les candidats visant un auditoire plus jeune
- Les fondations et les entreprises devraient jouer un rôle plus important

**Autres questions importantes**

- Manque de confiance envers les leaders politiques
  - Perception que les votes sont gaspillés dans le système électoral actuel
  - Potentiel des mesures de démocratie directe pour encourager la participation
- Dans son mot de la fin, le directeur général des élections a souligné que la participation de chacun comptait dans cet effort. M. Kingsley a évoqué la nécessité de joindre les jeunes dans leur milieu et avec leurs moyens en tout temps : avant, pendant et après une élection. Il a indiqué que la création d'un comité ou d'un conseil national serait envisagée à plus long terme. Enfin, il a assuré qu'Elections Canada donnerait suite aux diverses propositions et suggestions des participants et qu'il diffuserait largement les messages entendus, y compris auprès du Parlement. ✕

## Vue d'ensemble des leçons apprises

En plus des suggestions et des propositions avancées, le forum a permis de tirer certaines leçons plus générales, applicables à la fois en période électorale et non électorale.

1. « Venez à nous » – amener les élections là où les jeunes vivent, travaillent, étudient; rendre le vote accessible aux jeunes – ex. bureaux de scrutin sur les campus universitaires. Ne pas négliger les jeunes « de la rue » ou autrement marginalisés; garder à l'esprit que les jeunes ne font pas tous des études postsecondaires.

2. « Respecter la diversité des jeunes » – reconnaître que les jeunes ne forment pas un groupe homogène et que ce qui fonctionne pour un groupe peut ne pas fonctionner pour un autre; tenir compte des différences rurales/urbaines et des obstacles technologiques (ex. pas d'accès ou accès restreint à Internet).

3. « Parlez le langage des jeunes » – éviter d'être bureaucratique ou, pire encore, condescendant; utiliser plusieurs médias (y compris des spectacles et d'autres activités) et des porte-parole qui ont de l'influence chez les jeunes, notamment les dirigeants de leurs propres organismes.

4. « Collaborez avec des organisations proches des jeunes » – ex. les centres d'amitié autochtones, qui sont un bon moyen de joindre les jeunes Autochtones, surtout ceux vivant en milieu urbain.

5. « Ne parlez pas aux jeunes uniquement pendant les élections » – promouvoir les élections de façon continue, notamment par l'éducation civique et les activités parallèles par des groupes communautaires.

## Actions continues potentielles pour favoriser la participation électorale des jeunes

### ***Éducation civique***

- Commencer l'éducation civique plus tôt

- Formation accrue pour les personnes

- Collaborer avec les ministères de

- L'éducation provinciaux pour

- améliorer les programmes

- Elections Canada devrait fournir

- de l'information électorale et des

- exemplaires de matériel

- Souligner l'importance historique

- du droit de vote (référence à la

- publication d'Elections Canada

- *L'histoire du vote au Canada*)

- Souvenir les élections simulées

- pour développer « l'habitude de par-

- ticiper » – ex. Kids Voting Canada

- Obtenir la participation de leaders,

- éducateurs et politiciens locaux

- Personnaliser les enjeux – leur

- donner un sens concret pour les

- étudiants

### ***Recherche et politiques***

- Faisabilité du vote en ligne

- Incidence d'un abaissement de l'âge

- électoral

- Recherches supplémentaires sur le

- déclin de la participation des jeunes

### ***Donner une valeur spéciale au jour d'élection***

- Envisager de faire du jour d'élection

- une fête nationale

- Organiser des spectacles après la

- fermeture des bureaux de scrutin

- ***Rayonnement auprès des jeunes***

- Il est important de rejoindre les

- jeunes entre les élections

- Agir à l'échelle locale – activités dans

- les écoles, implication des dirigeants

- locaux (pas seulement des politiciens),

- encourager la coopération locale et la

- participation des jeunes aux conseils

- de direction de divers organismes

- Travailler avec des porte-parole

- respectés des jeunes – ex. musiciens,

- athlètes

- Promouvoir la discussion sur des

- questions pertinentes

- Prendre des risques, innover

- Tirer profit des programmes jeunesse

- qui ont fait leurs preuves

- Améliorer le site Web d'Elections

- Canada

- Créer plus de liens entre le site

- Web d'Elections Canada et d'autres

- sites pour jeunes

- Messages textuels d'Elections

- Canada pour promouvoir le vote

- et l'inscription

- Salons de clavardage sur des ques-

- tions électorales

### ***Publicité***

- Faire de la publicité entre les élections

- Changer le message : au lieu de parler

- de « devoir » ou de « responsabilité »,

- mettre l'accent sur le poids politique

- des jeunes en tant que groupe – une

- « façon de s'approprier le pouvoir »

- et d'exercer une influence

- Approche multimedias axée sur les

- nouvelles technologies – maximiser

- le potentiel du site Web d'Elections

- Canada

Au cours du forum, les participants ont pris part à deux séries de discussions en petits groupes. Des rapporteurs de chaque groupe ont présenté en plénière des propositions pour contrer la baisse du vote des jeunes à la prochaine élection fédérale et à plus long terme.

## Discussions en groupes

Canadiens, a-t-il affirmé, par leur manque de participation, nous envoyent un message sur la santé de la politique démocratique au Canada. « Selon lui, la culture politique canadienne porte le message clair et persistant que les élections comptent peu, que le Parlement n'est pas pertinent et que les politiques du pays sont surtout déterminées aujourd'hui par les tribunaux. Il a ajouté que l'absence d'un régime de partis concurrentiel et les distorsions du système électoral pouvaient également expliquer la faiblesse de la participation électorale. Tout en reconnaissant l'utilité des efforts pour stimuler la participation des jeunes, il a souligné la nécessité d'un débat plus large sur les moyens de revitaliser la démocratie canadienne.

Paul Green (directeur de Blockheadz), présentateur au Forum national sur le vote des jeunes, porte des concerts Rush et le Voie vers pas organisation pour accroître la participation électorale et la sensibilisation politique des jeunes Canadiens par la musique. On voit aussi sur la photo d'autres présentateurs du forum – (de gauche à droite) Carlte Bernier-Geneest (président du Forum jeunesse de l'île de Montréal), Tamara Eylon et Julianna Torjek (Civic Youth Strategy de Vancouver) – et les coprésidents du forum.



La partie suivante résume les propositions et suggestions des participants. L'ordre de présentation ne constitue pas une indication du niveau d'appui chez les participants au forum.

Actions potentielles d'Élections  
Canada et d'autres intervenants  
pour améliorer la participation  
des jeunes à la prochaine élec-  
tion fédérale

## Améliorer l'accessibilité du vote

- Amener l'élection aux jeunes en les sollicitant là où ils se trouvent – groupes jeunesse, universités, organisations sportives, cafés, spectacles, centres d'activités autochtones

Les participants au forum se sont réunis en petits groupes afin de discuter des mesures à prendre pour améliorer de manière continue la participation électorale des jeunes.

Campagnes publicitaires  
d'Élections Canada

- Bureaux de scrutin : dans des centres de jeunes, universités, cinémas
- Engager plus de jeunes comme personnel électoral le jour d'élection
- Expliquer et encourager une plus grande utilisation du vote par bulletin spécial et par anticipation
- Utiliser les technologies de l'information et des communications

- Simplifier les exigences de preuve d'identité pour l'inscription le jour d'élection
- Dépliants d'information sur l'inscription et les élections (possiblement insérés dans les sacs de magasin)
- Utiliser les technologies de l'information et des communications

- Pas de culpabilisation dans les campagnes de publicité : être honnête et direct, et passionné plutôt que passif
- Blitz publicitaire pendant les deux derniers jours de la période électorale
- Encourager les jeunes à se renseigner auprès d'Élections Canada : site Web ou centre de renseignements
- Publier de l'information dans des journaux et des magazines destinés

- Plurôt que passif
- Blitz publicitaire pendant les deux derniers jours de la période électorale
- Encourager les jeunes à se renseigner auprès d'Elections Canada : site Web ou centre de renseignements
- Publier de l'information dans des journaux et des magazines destinés aux jeunes

- Financer les campagnes d'organismes des jeunes pour « sortir le vote » des jeunes
- Collaborer avec plusieurs agences de

- publicité pour créer une variété de concepts :

- encourager la créativité et la diversité
- Inviter des personnalités

- groupes afin  
de manière  
de rôle à promouvoir  
le vote

- Financer les campagnes d'organismes des jeunes pour « sortir le vote »
- Collaborer avec plusieurs agences de

- publicité pour créer une variété de concepts :

- encourager la créativité et la diversité
- Inviter des personnalités

Roger Gibbins, président de la Canada West Foundation, était le conférencier invité au déjeuner du 31 octobre. Il a utilisé l'analogie du « canari dans la mine » pour expliquer les causes de la récente baisse de participation électorale chez les jeunes. « Les jeunes

*Tom Axworthy, directeur exécutif de la Fondation Historica, a souligné l'importance de la participation civique des jeunes, et a appelé les partis politiques à s'investir davantage à cet égard.*



Photo : élections Canada

L'engagement civique. Les discussions sur la démocratie et du monde entier – pour stimuler les Web reliant 400 écoles du Canada et de son organisme – un programme égard. Il a décrit l'initiative Interjeunes devraient jouer un plus grand rôle à cet les jeunes, et les partis politiques des politiques publiques pour mobiliser l'importance de l'engagement et l'éducation civiques. À son avis, il faudrait Tom Axworthy, directeur exécutif de la Fondation Historica, a mis l'accent sur nationale.

tion électorale et des occasions de parler aux candidats, Scrutin des élèves 2003 comportait un module d'élection simulée. M. Gunn a expliqué que le jour d'élection, quelque 350 000 élèves de 800 écoles de l'Ontario ont voté dans leur école pour un des candidats les votes dépouillés, les résultats ont été diffusés en direct à la télévision nationale.

Taylor Gunn, fondateur de Kids Voting Canada, a présenté l'initiative éducative Scrutin des élèves 2003, tenue par son organisme pendant la récente élection provinciale en Ontario. En plus de fournir aux jeunes des activités d'éduca-

démocratiques. coopération mutuelle et des institutions et par l'exploration des valeurs de l'éducation civique par l'enseignement électoral. Il a recommandé de renforcer d'augmenter leur taux de participation tance de « politiser les jeunes » afin M. Bernier-Geneest a souligné l'importance de la participation des citoyens par son site Web, de la formation, des ateliers, des manuels et des conférences. appuyer la participation des citoyens vités diverses pour promouvoir et promotions simulées dans les écoles et élection, promotion des jeunes candidats, d'information pendant les élections, et le vote chez les jeunes : diffusion pour promouvoir l'engagement civique décrit les activités de son organisme Forum jeunesse de l'île de Montréal, a Carl Bernier-Geneest, président du programmes qui favorisent l'égalité ». pour rétablir les politiques et les pro-

*Au Forum national sur le vote des jeunes, le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a donné un aperçu des initiatives prises par Elections Canada pour encourager la participation électorale chez les jeunes. M. Kingsley a aussi proposé la création d'un comité ou d'un conseil national en vue d'inciter les jeunes Canadiens à exercer leur droit de vote.*



Photo : élections Canada

en soulignant leur efficacité pour établir une connexion avec les jeunes et pour expliquer le rôle du gouvernement dans leur vie, le fonctionnement du processus électoral et les façons d'y participer. Julianna Torjek et Tamar Eylon ont parlé de leur travail avec la Youth Outreach Team (YOT) de Vancouver, qui fait partie de la Civic Youth Strategy (CYS). La CYS est une politique que la ville de Vancouver en 1995 dans le but que les jeunes aient leur place dans les affaires de la ville, pour leur donner une voix forte dans la prise de décision, pour qu'ils soient perçus comme une ressource locale pour la ville, et pour leur assurer un important réseau de soutien dans la ville. Tamar et Julianna ont souligné le rôle de la pauvreté et de l'inégalité comme facteurs décourageant la participation électorale et ont décrit la façon dont les programmes et les initiatives de la CYS « font appel au sentiment d'identité personnelle et collective des jeunes ». Selon elles, la faible participation électorale « peut être réglée uniquement par un effort coordonné et concerté



# Forum national sur le vote des jeunes



Les 30 et 31 octobre 2003, Elections Canada a tenu un Forum national sur le vote des jeunes à Calgary, en Alberta. Cet événement, le premier du genre au Canada, réunissait des représentants des jeunes et des leaders de divers autres secteurs pour discuter de mesures concrètes en vue de favoriser la participation électorale des jeunes. En tout, 48 participants, dont 27 représentants des jeunes, ont pris part au forum.

Le programme comprenait des exposés de représentants d'organismes de jeunes, des discussions en petits groupes et de complément, ainsi que des périodes de questions et de commentaires. Sauf les discussions en petits groupes, toutes les activités de la rencontre ont été filmées et elles ont été diffusées par La chaîne politique du Canada (CPAC) le 28 novembre 2003.

Le forum a été inauguré dans la soirée du 30 octobre par ses coprésidents : Dominique Anglade, gestionnaire principale à Norrel Networks, et Phillip Haid, directeur principal des comptes et directeur d'expansion des entreprises à Manifest



Le forum a été coprésidé par Dominique Anglade, gestionnaire principale à Norrel Networks, et Phillip Haid, directeur principal des comptes à Manifest Communications.

Communications. Mme Anglade a incité les participants à s'impliquer et à chercher des moyens de convaincre le plus de jeunes Canadiens possible à voter. M. Haid a dit espérer qu'avec le soutien des participants, le forum susciterait « encore plus d'efforts dans les mois et les années à venir ».

## Exposés

Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a ensuite présenté son discours-programme. Il a félicité les participants de leur engagement à accroître la participation civique des jeunes Canadiens et a dit avoir hâte d'entendre leurs suggestions sur les moyens de les encourager à exercer leurs droits démocratiques. « L'avenir de la démocratie appartient aux jeunes, a-t-il déclaré. J'espère que vous considèrerez ce forum national, non pas comme une fin en soi, mais comme le point de départ d'une revitalisation du processus démocratique au Canada. » Il a ajouté qu'il fallait déployer des efforts concertés à la fois pour la prochaine élection et pour un avenir plus lointain, mais qu'Elections Canada ne pouvait pas régler le problème seul. « Nous avons besoin de l'aide concertée d'autres entités – partis politiques, organisations de la société civile, entreprises et médias. »

Le 31 octobre, plusieurs organismes actifs auprès des jeunes ont présenté des exposés sur leurs activités pour promouvoir la participation des jeunes. Paul Green, directeur de Blockheadz, a décrit les activités entourant la série de concerts Rush the Vote de son organisme. À travers des spectacles gratuits, Rush the Vote vise à accroître la participation électorale et la conscientisation politique des jeunes Canadiens (18 à 30 ans) par l'art, la musique et l'éducation ». M. Green a présenté une vidéo des concerts organisés par Rush the Vote à Ottawa et Toronto

1. 124 S. Ct. 619 (2003). On peut lire le texte de l'opinion de la cour à <http://www.supremecourtus.gov/opinions/03pdf/02-1674.pdf>. La *Bipartisan Campaign Reform Act* a été entérinée par le président Bush le 27 mars 2002. Sa constitutionnalité a été immédiatement contestée par le sénateur républicain Mitch McConnell et la National Rifle Association. En tout, 11 actions ont été intentées contre la loi par un éventail de 77 demandeurs, allant du Comité national républicain et du Parti démocratique de Californie à la Ligue américaine des droits de l'homme et à l'Association nationale des manufacturiers. Ces actions ont été regroupées en une seule et, conformément à la BCRA, dont l'une des dispositions prévoit le recours à un examen judiciaire accéléré, la contestation a été entendue par trois juges de la Cour de district du district fédéral de Columbia. La Cour de district a rendu sa décision en mai 2003, mais a différé son opinion, selon laquelle certaines parties de la loi étaient inconstitutionnelles, sous réserve de l'examen de la Cour suprême. Cette décision a immédiatement été portée en appel devant la Cour suprême, qui a entendu des plaidoiries en cette affaire lors d'une séance extraordinaire le 8 septembre 2003.
2. 424 U.S. 1 (1976).
3. La décision de la cour est inhabituelle en ce sens où les questions soulevées dans l'affaire *McConnell* sont traitées dans trois opinions majoritaires distinctes écrites par quatre juges. Les questions principales soumises à la cour portaient sur l'interdiction de l'argent flou et la nouvelle définition de propagande électorale; elles ont été tranchées dans l'opinion majoritaire rédigée par les juges Stevens et O'Connor, et adoptée par cinq voix contre quatre (les juges Souter, Ginsburg et Breyer ont complété la majorité).
4. Federal Election Commission, « Party Committees Raise More Than \$1 Billion in 2001-2002 », communiqué de presse, 20 mars 2003. Pour de l'information documentaire sur le versement d'argent flou aux partis, voir Anthony Corrado et coll., *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1997, p. 167-177.
5. Kenneth M. Goldstein, « Electioneering Communications in Recent Elections: The Case for a New Standard », dans Anthony Corrado, Thomas E. Mann et Trevor Potter (dir.), *Inside the Campaign Finance Battle*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2003, p. 178.
6. On trouve toutefois dans la loi quelques nuances. Les candidats ou les chefs de parti fédéraux ne peuvent solliciter d'argent flou, mais ils peuvent prendre part, à titre de conférenciers ou d'invités, à des activités de financement locales ou d'État dans le cadre desquelles un parti recueille des fonds permis aux termes de la législation d'État, mais pas de la loi fédérale. Par ailleurs, les élus fédéraux qui se portent candidats à une fonction au niveau d'un État (p. ex. un membre du Congrès qui désire se faire élire gouverneur) ne sont pas soumis à l'interdiction et peuvent recueillir pour leur comité de campagne d'État des fonds permis aux termes de la législation d'État.
7. Voir *McConnell c. FEC*, 251 F. Supp. 2d 176 (D.D.C. 2003).
8. Pour des références complètes et une analyse de ces affaires et de leur lien avec *McConnell c. FEC*, voir *Election Law Journal*, vol. 3, n° 2, 2004.

ressources à des activités de campagne ne reposant pas sur la radiodiffusion (envois postaux, télé sollicitation, Internet, programmes de sensibilisation des électeurs, etc.).

Chose peu surprenante, les acteurs politiques n'ont pas tardé à éprouver agressivement les limites de la nouvelle loi. Des personnalités politiques bien en vue ont formé plusieurs nouvelles organisations afin de pouvoir recueillir, de la part de sociétés, de syndicats et de particuliers fortunés, des dons d'argent flou qu'ils entendent utiliser

*Des interdictions de longue date concernant le financement des campagnes fédérales par les sociétés ou les syndicats ont été restaurées après que leurs lacunes ont été exploitées pendant des années, et les régimes de divulgation ont été renforcés.*

notables et surprenants, il ne faut pas pour autant conclure que le monde du financement électoral aux États-Unis en sort bouleversé. Les changements apportés par la nouvelle loi sont davantage des corrections limitées que des nouvelles orientations. La législation et la jurisprudence en matière de financement électoral continuent de respecter les impératifs de la libre expression garantie par le Premier Amendement. Des interdictions de longue date concernant le financement des campagnes fédérales par les sociétés ou les syndicats ont été restaurées après que leurs lacunes ont été exploitées pendant des années, et les régimes de divulgation ont été renforcés. Quant aux partis politiques et aux groupes d'intérêt, les possibilités de communication

aux fins de programmes de mobilisation partisane des électeurs ou de publicités électorales qui échappent à la définition de « propagande électoral »<sup>11</sup>. Il incombera à la Federal Election Commission (FEC) de déterminer si ces organisations doivent s'enregistrer en tant que comités politiques fédéraux et se conformer aux règles applicables, notamment les plafonds de contributions de la loi. C'est là une situation qui, comme beaucoup d'autres, illustre que les répercussions ultimes de la BCRA dépendront grandement des décisions administratives rendues par la FEC.

## Conclusion

Bien que l'adoption de la loi McCain-Feingold et la décision de la Cour suprême d'en maintenir les principales dispositions soient deux événements

électorale illimitée qui leur sont offertes restent considérables. La question la plus intéressante est peut-être la suivante : l'interprétation élargie donnée par la Cour suprême à l'arrêt *Buckley*, qui va dans le même sens que des affaires subséquentes telles que *Austin*, *Missouri Shrink PAC*, *Colorado II* et *Beaumont*, annonce-t-elle l'arrivée d'autres réformes conformes à la Constitution visant la limitation des dépenses électorales? Probablement pas. La doctrine dominante de la Cour suprême en matière de financement électoral reste marquée par une distinction cruciale entre les contributions et les dépenses. Par ailleurs, quatre des juges étaient prêts à annuler la plupart des dispositions de la BCRA et à s'engager sur la voie de la déreglementation. C'est donc dire qu'un

léger changement dans la composition de la cour pourrait lui faire adopter une orientation radicalement différente en matière de financement électoral.

Dans un avenir prévisible, par conséquent, les réformateurs se concentreront probablement à la des propositions adaptées à la jurisprudence actuelle, telles que la reconstruction du système de financement public présidentiel, l'offre de temps d'antenne gratuit aux candidats et aux partis, la restauration d'un crédit d'impôt fédéral pour les petits donateurs, et le renforcement ou la restructuring de la Federal Election Commission. ✕

des dépenses électorales – que la cour s'est concentrée, et elle l'a acceptée.

Par une majorité encore plus nette (huit contre un), les juges se sont aussi prononcés en faveur de la divulgation à l'égard des annonces de propagande électorale. La BCRA exige la publication du nom de tout particulier ayant versé 1 000 \$ ou plus à une personne ou à un groupe en vue de l'achat d'une communication de propagande électorale. En outre, elle exige que les annonces portent à la connaissance du public non seulement les montants réels consacrés à ces publicités de campagne, mais aussi tout contrat conclu au sujet de communications qui n'ont pas encore été diffusées. La cour a pris en compte les problèmes que pourraient occasionner ces exigences en matière de divulgation, mais l'ensemble des juges, à l'exception du juge Thomas, ont estimé que la pleine divulgation de ces renseignements avant une élection servirait un intérêt public qui l'emporterait sur tout risque potentiel.

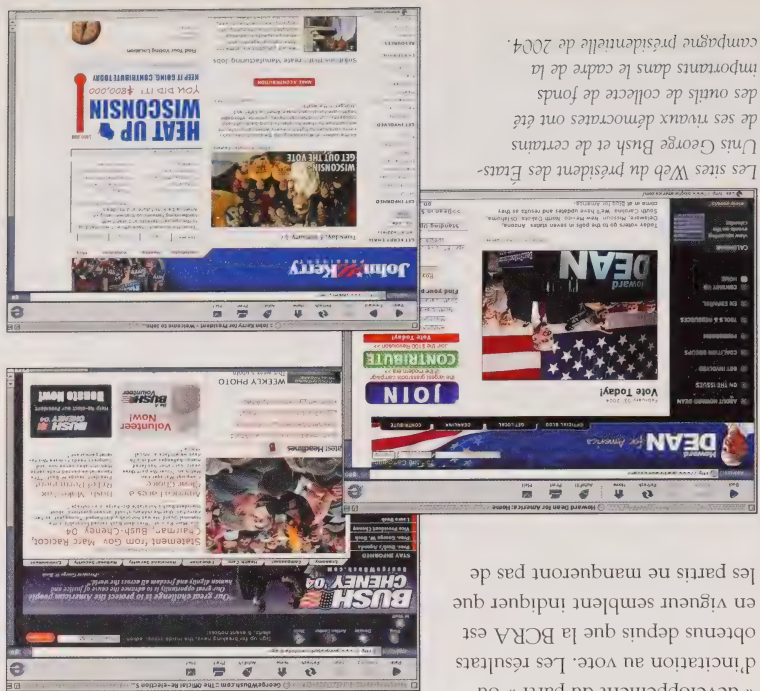
## Les répercussions

En donnant son appui aux principales composantes de la BCRA, la cour a sanctionné les efforts du Congrès visant à mettre fin au flux d'argent flou et à l'achat de communications de propagande électorale passées pour des publicités idéologiques, le tout dans le but de trancher les liens entre les gros donateurs, les partis politiques et les représentants élus, et à restaurer l'interdiction concernant les contributions et les dépenses de sociétés ou de syndicats lors d'élections fédérales. Cette décision de la Cour suprême ne présage pas une révolution dans le domaine du financement électoral, mais plutôt une correction limitée de lacunes importantes dans le système

de réglementation. La nouvelle loi, en effet, ne devrait entraîner ni diminution des dépenses engagées aux fins des campagnes électorales, ni réduction des activités de campagne menées par les partis politiques ou les groupes d'intérêt.

Les partis politiques resteront libres d'engager des dépenses indépendantes illimitées pour le compte de leurs candidats, pourvu qu'ils utilisent à cette fin de l'argent net, c'est-à-dire de l'argent recueilli conformément aux limitations des sources et aux plafonds des contributions énoncés dans la réglementation fédérale. (Dans l'arrêt *McCormell*, la cour a affirmé ce droit en annulant une disposition mineure de la BCRA qui aurait forcé les partis à choisir d'engager soit des dépenses limitées en coordination avec un candidat, soit des dépenses indépendantes illimitées.) Les partis peuvent aussi investir des montants illimités d'argent net dans des activités de « développement du parti » ou d'incitation au vote. Les résultats obtenus depuis que la BCRA est en vigueur semblent indiquer que les partis ne manqueraient pas de

Les sites Web du président des États-Unis George Bush et de certains de ses rivaux démocrates ont été des outils de collecte de fonds importants dans le cadre de la campagne présidentielle de 2004.

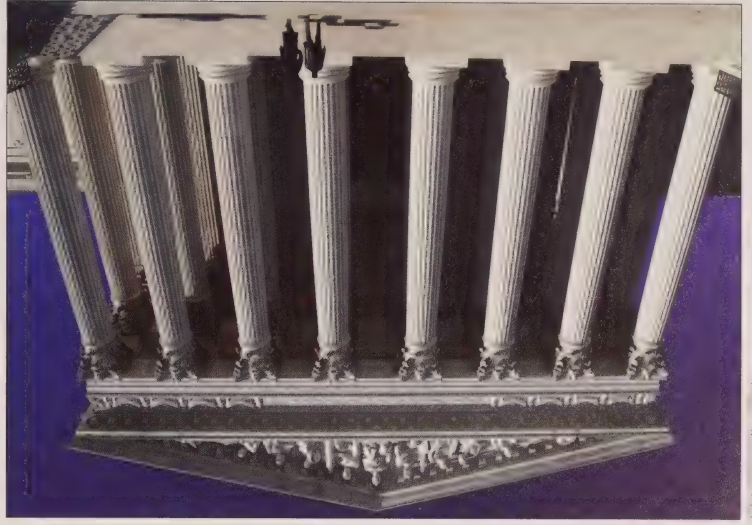


La BCRA donne aussi aux groupes d'intérêt et aux groupes de tiers les moyens d'engager des campagnes de communication électorale robustes. Ils peuvent consacrer des sommes illimitées – provenant de fonds recueillis par leurs comités d'action politique en conformité avec les restrictions fédérales – au paiement de dépenses indépendantes ou de communications de propagande électorale. Ils peuvent aussi engager des dépenses illimitées et éviter toutes les limitations de sources de financement s'ils diffusent des annonces qui ne remplissent pas les quatre critères spécifiques de la propagande électorale, ou s'ils consacrent leurs fonds. En effet, les partis nationaux ont déjà recueilli plus d'argent net au cours de la première année du cycle actuel de l'élection présidentielle qu'ils n'ont amassé en tout d'argent net et flou pendant la même période du cycle présidentiel précédent.

Dans sa décision, la cour a soutenu que la BCRA ne faisait que « restaurer l'efficacité de la restriction de longue date prévue par la FECA en ce qui concerne les contributions versées aux comités locaux et d'Etat dans le but d'influer sur les élections fédérales », et que les nouvelles contraintes étaient justifiées étant donné qu'elles servent un « intérêt gouvernemental important » en empêchant le contournement de l'interdiction de l'argent flou.

Assurément, l'aspect le plus surprenant de la décision rendue par la Cour est l'apparente facilité avec laquelle cette dernière a déterminé que la définition de « communication de propagande électrolale » – « ainsi que les limitations correspondantes imposées aux groupes d'intérêt et aux autres groupes de tiers sur le plan de l'expression reliée aux élections – étaient constitutionnelles.

Ce point, l'un des aspects les plus controversés de la loi, avait fait l'objet d'un débat juridique intense au cours des mois précédant la décision de la Cour suprême, et les trois juges de la Cour de district avaient déterminé que



La Cour suprême des États-Unis, Washington, D.C.

## La décision de la Cour suprême

**La décision de la Cour suprême**

avec des fonds assujettis à la réglementation fédérale.

signifiait que, pourvu qu'on n'y utilise pas certains mots, une publicité pouvait être financée en partie au moins par des fonds non réglementés, y compris des fonds recueillis auprès de sociétés et de syndicats. Les partis et les groupes d'intérêt ont rapidement exploité cette lacune; au cours de l'élection de 2000, ils ont dépensé plus de 250 millions de dollars à la diffusion d'annonces à la télévision et à la radio financées de manière indépendante, principalement à l'aide de fonds provenant de sources interdites depuis longtemps dans le cadre des élections fédérales.

L'essor de l'argent flou et de la publicité idéologique, conjugué à l'accumulation de preuves concernant la corruption suscitée par les dons d'argent flou ainsi que la propagande électorale voulue et obtenue par la publicité idéologique dans les campagnes fédérales, ont convaincu le Congrès qu'il fallait mettre un terme au flux d'argent non réglementé. Par conséquent, la BCRA a pour composante essentielle l'interdiction de l'argent flou. La loi interdit aux élus et aux candidats fédéraux, ainsi qu'aux chefs des partis nationaux et à leurs agents, de recueillir ou de dépenser des fonds non assujettis aux plafonds des contributions ou aux exigences de divulgation fédéraux. En d'autres mots, les politiciens fédéraux et les employés des partis nationaux, de manière générale, ne peuvent recueillir et dépenser que de l'argent net », c'est-à-dire de l'argent assujéti à la réglementation fédérale. Les contributions de sociétés et de syndicats et les dons illimités de particuliers fortunés sont donc interdits, de même que les efforts visant la collecte d'argent flou pour les comités locaux ou d'Etat

des partis. Les candidats fédéraux ne peuvent pas solliciter pour le compte d'organisations d'Etat des contributions interdites aux termes de la loi fédérale<sup>6</sup>. Par ailleurs, pour empêcher que les élus ne poursuivent leurs sollicitations d'argent flou en recueillant des fonds au profit de groupes autorisés à organiser des activités relatives aux élections, la loi impose également des restrictions aux activités de financement que les politiciens fédéraux et les chefs des partis nationaux peuvent entreprendre pour les groupes de tiers ou les organismes exonérés d'impôt.

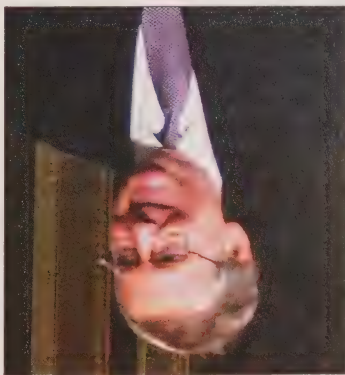
Comme solution au problème du contournement des règles, la BCRA prévoit des dispositions précises concernant les catégories de dépenses locales et d'Etat des partis qui doivent être payées au moyen de fonds assujettis à la réglementation fédérale. La loi élargit la définition des « activités électoralles » de manière à clarifier les catégories d'activités électoralles que les partis locaux et d'Etat doivent financer à l'aide d'argent net fédéral. Selon la définition de la loi, ces activités comprennent (a) les activités d'inscription des électeurs pendant les 120 jours précédant une élection; (b) les activités d'incitation au vote ainsi que les activités de campagne générales menées dans le cadre d'une élection où un candidat fédéral est inscrit sur un bulletin de vote; (c) les communications publiques visant à favoriser, à appuyer ou à contrearrer un candidat fédéral en particulier; (d) les services des employés des partis d'un Etat qui consacrent plus de 25 % de leur

temps à des activités liées à une élection fédérale.

La BCRA a aussi apporté un autre changement majeur, soit la création d'une nouvelle catégorie de publicités radiodiffusées, appelées communications de propagande électorale. En raison de cette nouvelle catégorie, la définition de ce qui constitue de l'expression reliée à des élections ne se limite plus aux messages où figurent les « mots magiques » de la promotion expresse. Aux termes de la BCRA, on entend par « communication de propagande électorale »

*La loi interdit aux élus et aux candidats fédéraux, ainsi qu'aux chefs des partis nationaux et à leurs agents, de recueillir ou de dépenser des fonds non assujettis aux plafonds des contributions ou aux exigences de divulgation fédéraux.*

toute communication par radiodiffusion, par câble ou par satellite qui fait clairement mention d'un candidat fédéral en particulier, qui est diffusée dans une période de 30 jours précédant une élection primaire ou de 60 jours précédant une élection générale, et qui cible l'électorat du candidat mentionné. Toute publicité répondant à l'ensemble de ces critères ne peut être financée avec des fonds provenant de sociétés ou de syndicats, et les sources de son financement doivent être divulguées publiquement. La loi n'interdit pas les campagnes publicitaires indépendantes, et elle ne limite pas non plus les montants qui peuvent être consacrés aux communications radiodiffusées. Simple- ment, elle exige que les annonces constituant de la communication de propagande soient financées



Le sénateur républicain Mitch McConnell (Kentucky) a contesté la constitutionnalité de la Bipartisan Campaign Reform Act entérinée par le président des États-Unis George Bush le 27 mars 2002.

corruption réelle ou apparente. En fait, seuls les juges Scalia et Thomas, dans leurs opinions dissidentes séparées, ont fait valoir que des composantes fondamentales de l'arrêt *Buckley* devraient être annulées notamment parce que, selon eux, l'imposition de plafonds aux contributions électorales serait anticonstitutionnelle.

## Principales dispositions de la nouvelle loi

loi, même dans certaines circonstances où ces moyens concernent la *dépense* de fonds par des partis au profit de candidats. La décision rendue approuve aussi l'adoption de nouvelles normes plus larges quant aux catégories d'activités électorales qui peuvent être réglementées en vertu du Premier Amendement, surtout en ce qui concerne la publicité politique. Enfin, le jugement a élargi la portée de la loi fédérale de manière à ce qu'elle s'applique aussi aux activités relatives aux élections fédérales des comités locaux et d'État des partis et d'autres groupes politiques.

Le Congrès a adopté la BCRA face principalement à deux formes contemporaines de financement électoral, l'argent flou versé aux partis et la publicité idéologique, qui ont miné le régime réglementaire établi par la *Federal Election Campaign Act* (FECA) de 1974 et rendu complètement futiles les plafonds de contributions et les exigences de divulgation énoncées dans cette loi. Au cours des années 1990, les comités des partis ont recueilli des sommes de plus en plus grandes d'argent flou – c'est-à-dire des contributions illimitées échappant aux restrictions des sources énoncées dans la loi

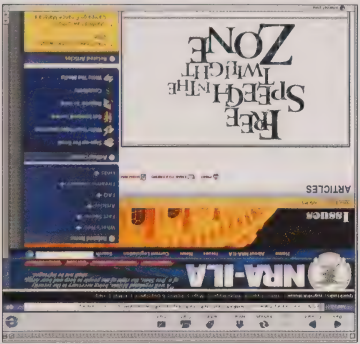
fédérale – auprès des sociétés, des syndicats et des particuliers. Bien que ces fonds aient été prétendument dépensés à des fins distinctes des élections fédérales, ils pouvaient servir à payer une partie des frais de campagnes d'inscription électorale, de mobilisations des électeurs ou d'autres activités de « développement du parti » favorables à des candidats fédéraux. Progressivement, les partis ont utilisé l'argent flou de manière de plus en plus agressive, et les montants non

(pendant, malgré le caractère largement conservateur de l'opinion majoritaire des juges, ceux-ci ont offert de nouvelles et importantes pistes de réforme faisant suite à des décisions antérieures. Ainsi, la majorité a avancé une définition claire et pragmatique de la corruption qui ne se limite pas au versement d'argent en échange de votes ou d'influence directe sur la législation, mais englobe aussi la vente de l'accès aux législateurs ou la « menace plus vaste » que constitue l'influence induite exercée par les « politiciens qui se soumettent excessivement aux souhaits des gros donateurs ». La cour a aussi estimé que la protection de l'intégrité du processus électoral justifiait la prise de mesures réglementaires parant les moyens raisonnables et plausibles d'acquiescer la

réglementées dépenses relativement aux courses fédérales ont monté en flèche; de 1992 à 2002, leur valeur est passée de 86 millions à près de 500 millions de dollars<sup>4</sup>.

L'argent flou a pris une importance toute particulière lors de l'élection de 1996, quand les partis ont découvert de nouvelles façons de dépenser ces fonds à l'achat de publicités radiodiffusées appuyant des candidats fédéraux, mais non considérées comme des publicités de campagne assujetties à la loi fédérale. Cette tactique reposait sur l'arrêt *Buckley*, dans lequel la Cour suprême faisait la distinction entre les communications de « promotion

expresse » reliées aux élections, qui pouvaient être réglementées par la législation sur le financement électoral, et les communications de « publicité idéologique » non reliées à des élections, qui échappaient à cette réglementation. On appelait cette réglementation « promotion expresse » les messages où figuraient des mots tels que « voter pour » ou « élire ». Après de nombreuses années de négligence, on en est venu à considérer que cette doctrine des « mots magiques »



La National Rifle Association, dans sa contestation de la constitutionnalité de la Bipartisan Campaign Reform Act, a soutenu que les Américains avaient perdu « une grande partie de leur droit collectif à l'expression politique payée ».



# L'affaire *McConnell c. FEC* une ère nouvelle dans le financement électoral aux États-Unis?

Anthony Comrado

Professeur en gouvernement Charles A. Dana, Colby College

Thomas E. Mann

Chaire W. Averell Harriman et agrégé supérieur de recherches, The Brookings Institution

Le 10 décembre 2003, la Cour suprême des États-Unis a rendu sa décision dans l'affaire *McConnell c. Federal Election Commission*, qui portait sur la constitutionnalité de la *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), communément appelée la loi McCain-Feingold<sup>1</sup>. On a largement considéré cette affaire comme la plus importante juridique sur la question du financement électoral depuis l'arrêt rendu par la Cour suprême il y a plus de 25 ans dans l'affaire *Buckley c. Valeo*<sup>2</sup>, qui avait confirmé l'autorité du Congrès de réglementer le financement électoral en vertu du Premier Amendement. La question centrale sur laquelle la cour a dû se prononcer concernait la constitutionnalité, au regard des droits à la liberté de parole et d'association garantis par le Premier Amendement, des nouvelles restrictions imposées par la BCRA au financement des partis et à la tenue de campagnes publicitaires indépendantes par les partis et les groupes d'intérêt. Dans son arrêt, qui a énoncé bon nombre d'observations compte tenu de l'intense bataille juridique suscitée par la BCRA et du jugement rendu par un tribunal inférieur selon lequel certaines parties de cette loi étaient inconstitutionnelles, la cour a confirmé toutes les dispositions principales de la

loi – quoique dans la plupart des cas par une mince majorité de cinq voix à quatre<sup>3</sup>. Cette décision de la Cour suprême sur la BCRA a marqué le début d'une ère nouvelle dans la réglementation du financement des campagnes fédérales aux États-Unis. Mais à quel point a-t-elle vraiment changé? La cour a pris soin de souligner que son opinion reposait fermement sur des précédents, et de présenter la BCRA, à l'instar de ses défendeurs, comme un pas vers la restauration d'interdictions et de règlements de longue date en ce qui a trait à l'utilisation de fonds provenant de sociétés et de syndicats lors d'élections fédérales et à la divulgation publique obligatoire des finances de campagne. La majorité des juges ont adhéré à la doctrine relative au Premier Amendement exposée dans l'arrêt *Buckley*; ils ont donc maintenu la distinction entre contributions et dépenses, et affirmé que le Congrès a le pouvoir de réglementer les contributions, mais pas les dépenses. Ils ont aussi suivi le principe – maintenant bien établi – voulant que la législation sur le financement électoral soit dans l'intérêt constitutionnel de la population en ce sens qu'elle vise à prévenir la

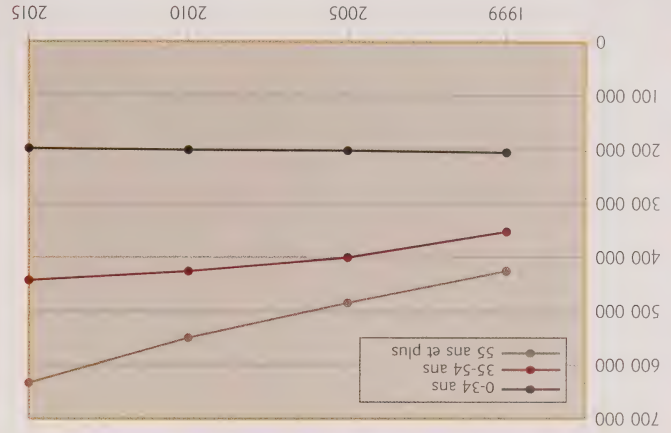
## NOTES

1. Le Directeur général des élections du Québec. *Cinquante ans au cœur de la démocratie : Le Directeur général des élections et l'évolution de la législation électorale de 1945 à 1995*, Collection Études électorales, Québec, 1996, 53 p.
2. Le Directeur général des élections du Québec décrit dans une section de son site Web les différentes mesures facilitant

3. Le Directeur général des élections du Québec. *Le système électoral québécois : Manuel des connaissances de base*, Collection mesures\_facilitant\_vot.asp.  
www.electionsequbec.qc.ca/ff/ pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite. Voir l'exercice du droit de vote, notamment

Études électorales, Québec, 5<sup>e</sup> édition 2002, 132 p.

Sources : Statistique Canada, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, Office des personnes handicapées du Québec



**Estimation du nombre de personnes ayant des incapacités au Québec selon le groupe d'âge**

L'accès à son exercice, comme l'un des plus précieux de tous les droits. La population vieillit et la société se transforme. Des tendances se dessinent et modifient les caractéristiques de la société québécoise. En 1991, la population québécoise de moins de 15 ans représentait le double de celle de 65 ans et plus. En 2031, on estime que la situation sera inversée. Or, nous savons tous que le nombre de personnes handicapées ou à mobilité réduite est nettement plus élevé chez les personnes âgées. Afin de maintenir au plus haut niveau possible le taux de participation au vote, le

système électoral doit s'adapter à ces changements démographiques. Conscient de cette situation, le Directeur général des élections du Québec s'est fixé, dans son *Plan stratégique 2001-2005*, l'objectif institutionnel suivant :

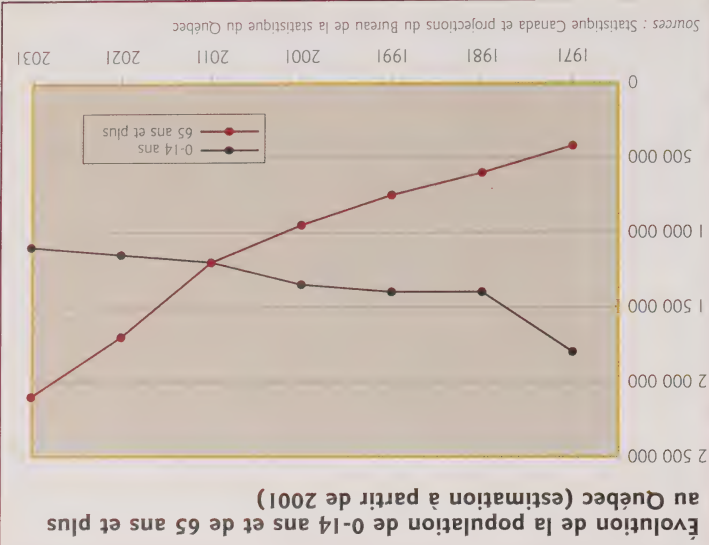
- Favoriser le plus large exercice possible du droit de vote, que ce soit dans le cadre de la législation actuelle ou en recommandant et en appuyant des changements législatifs adaptés aux besoins des électeurs.

Dans la même foulée, le Directeur général des élections a formulé dans son

rapport annuel de gestion une recommandation visant à modifier la législation électorale de manière à favoriser le plus large exercice possible du droit de vote, compte tenu des nouvelles réalités sociodémographiques. De même, une de ses priorités de recherche pour 2003-2005 consiste à « Étudier des mécanismes favorisant le plus large exercice possible du droit de vote ».

Dans ce contexte, le Directeur général des élections a mis sur pied un groupe de travail interne, chargé d'étudier différentes possibilités et leurs impacts. Vote par anticipation, vote itinérant, au bureau du directeur du scrutin font partie des mécanismes de votation qui ont été reconsidérés et analysés. Ce rapport devrait être soumis à l'Assemblée nationale du Québec au printemps 2004 comme contribution à d'éventuelles modifications à la *Loi électorale*.

La préoccupation constante d'améliorer l'accès au vote et d'en faciliter l'exercice pour tous les électeurs, notamment les personnes âgées, les personnes analphabètes et les personnes handicapées, physiquement ou intellectuellement, imprègne l'évolution du système électoral québécois. Cette évolution confirme qu'un système est toujours perfectible. Le nôtre bénéficie de fondations solides et d'acquis précieux sur lesquels il importe de continuer à construire. x



décennies l'un des taux de participation les plus élevés parmi les sociétés démocratiques. Expression ultime de la universalité, le vote, à travers le suffrage universel, compte parmi les acquis majeurs des sociétés modernes. Il nous faut préserver ce droit, de même que

peut être rédigé différemment selon publicitaire portant sur un sujet donné chacune. C'est ainsi qu'un message un langage adapté aux réalités de la clientèle par son contenu et utiliser doit à la fois répondre aux besoins de de sensibilité à leur égard. Le message de discernement et

et de faire preuve plus particulièrement Loi qui les touchent dispositions de la tenir compte des textes, de bien la rédaction des

comprendre de l'information écrite en français ou en anglais. Ils ont donc été diffusés auprès des organismes s'occupant d'alphabétisation ou d'accueil des immigrants.

Il est à souligner qu'une grande importance a été accordée au traitement visuel des messages afin qu'ils témoignent du respect accordé aux personnes ayant des besoins particuliers. Ainsi, dans tous les types de communication établis avec les électeurs, le Directeur général des élections s'est assuré, dans

*Afin de maintenir au plus haut niveau possible le taux de participation au vote, le système électoral doit s'adapter aux changements démographiques.*

qu'il s'adresse à des personnes ayant une déficience visuelle ou à des personnes à mobilité réduite. Demander à une personne aveugle, par exemple, de vérifier si son nom est bien inscrit sur la liste électorale exige de s'exprimer différemment et de lui fournir les moyens de vérifier cette information.

**Un système toujours perfectible**

Malgré un certain fléchissement aux dernières élections générales, le Québec a présenté au cours des dernières

Le manuel de l'électeur, notamment, a été adapté dans des formats de substitution tels le braille, l'audiocassette, l'imprimé agrandi ainsi que la vidéo-cassette en langue québécoise des signes et en Américain Sign Language. Tous les messages télévisés ont été sous-titrés pour les personnes ayant une déficience auditive ou visuelle. Un appareil de télécommunication pour les personnes sourdes (ATS) donnant accès à des agents de renseignements qualifiés permet à ces électeurs d'obtenir de l'information adaptée à leur mode de communication. Enfin, tout au long des périodes électorales, l'information sur les mesures particulières pour ces clientèles a été transmise à tous les médias du Québec, dont une vingtaine de médias spécialisés, ainsi qu'à quelque 1 500 institutions et organismes concernés.

au Québec.

Le manuel de l'électeur a été offert en divers formats de substitution à l'élection de 2003



Photo : Directeur général des élections du Québec

À l'occasion des élections générales de 2003, un dépliant illustrant les différentes étapes de la période électorale a été réalisé. La dernière partie de ce dépliant, représentant le jour du vote, a été produite en affiche pour tous les bureaux de vote. Ces documents, très images et contenant peu de texte, visaient plus spécifiquement les clientèles ayant de la difficulté à



Lors des élections provinciales au Québec, les électeurs ayant une déficience visuelle peuvent marquer leur bulletin de vote à l'aide d'un gabarit en carton.

de 97 %, grâce aux efforts des directeurs du scrutin pour choisir les lieux appropriés ou les adapter.

De plus, le personnel électoral en place dans les bureaux de vote est préparé pour aider les personnes qui ont de la difficulté à voter. À cela s'ajoute la mise en place de mesures particulières pour faciliter l'exercice du droit de vote aux électeurs ayant une déficience ou qui sont analphabètes :

- les électeurs incapables de marquer leur bulletin de vote peuvent demander l'assistance d'un membre du personnel électoral;
- on peut fournir un gabarit aux électeurs ayant une déficience visuelle pour leur permettre de voter seuls. Dans ce cas précis, le scrutateur nomme à l'électeur les candidats selon l'ordre dans lequel ils apparaissent sur le bulletin de vote;
- une personne ayant une déficience auditive peut se faire accompagner d'un interprète.

En 1998, une disposition législative a été ajoutée à l'intention de l'électeur qui quitte temporairement son domicile pour recevoir des soins de santé, pour suivre un programme de réadaptation

ou pour assurer sa sécurité ou celle de ses enfants. L'électeur peut maintenant choisir de voter dans la section de vote où se trouve son domicile ou dans celle où il réside à l'une de ces fins<sup>2</sup>.

## L'importance de l'information

Dans une démocratie, l'accès à l'information est un élément clé pour permettre aux électeurs de faire des choix éclairés. Cet aspect est particulièrement crucial pour les personnes handicapées ou dont

la mobilité est réduite, et pour les personnes analphabètes ou peu

scolarisées. Le fait de cibler l'information qui leur est transmise et de l'adapter à leurs besoins est donc d'une importance capitale pour leur permettre d'exercer leur droit de vote en toute

égalité. Souignons que les moyens d'information usuels utilisés pour renseigner l'ensemble de l'électorat québécois ne conviennent pas nécessairement à des clientèles dont le mode de communication diffère de celui de l'ensemble de la population comme, par exemple, les personnes

Lors des derniers scrutins, le Directeur général des élections du Québec a donc fourni des efforts importants dans ce domaine. C'est ainsi que des communications ont été établies avec des représentants des différentes clientèles afin de

*Dans une démocratie, l'accès à l'information est un élément clé pour permettre aux électeurs de faire des choix éclairés.*

Ainsi, dans les années 1990, avec le développement de nouveaux moyens pour faciliter l'exercice du droit de vote aux personnes handicapées, le Directeur général des élections du Québec a créé un programme de communication en fonction des besoins de cette clientèle spécifique. Il a été mis en œuvre lors du référendum de 1992 et s'est enrichi au fil des scrutins suivants. Son but est de renseigner le mieux possible les électeurs ayant des besoins spéciaux sur les particularités de la Loi électorale et sur les moyens existants qui leur facilitent l'accès au vote.

ayant une déficience de la vue ou de l'ouïe. Il est aussi nécessaire d'informer certains groupes d'électeurs des mesures conçues spécialement à leur intention, notamment les personnes à mobilité réduite.

bien les renseigner sur les dispositions de la Loi et sur les moyens existants qui facilitent l'exercice du droit de vote, et pour solliciter leur collaboration pour diffuser cette information auprès de leurs membres. Plus de 20 outils différents d'information, adaptés aux besoins de ces électeurs, ont été produits. Ils prennent la forme de dépliants, d'affiches, de lettres, de communications et de messages publicitaires.



# L'évolution de l'accès à l'exercice du droit de vote au Québec pour les personnes handicapées

Michel Leclerc

Responsable des clientèles particulières, Directeur général des élections du Québec

Depuis 1792, date des premières élections législatives au Bas-Canada, le Québec a connu 60 élections générales et quatre référendums. Tout au long de cette période, les réformes qui se sont succédé ont, dans l'ensemble, contribué à améliorer l'accès au vote et à en favoriser l'exercice. En effet, alors que quelques dizaines de milliers de personnes à peine avaient le droit de vote à la fin du 18<sup>e</sup> siècle, près de 93 % de la population québécoise de 18 ans et plus était inscrite sur la liste électorale pour les élections de 2003. L'évolution graduelle du système électoral québécois, particulièrement au cours des dernières décennies, témoigne de la volonté du législateur de situer l'électeur, y compris certains groupes avec des besoins spéciaux, au cœur de ses préoccupations.

## Des dispositions législatives récentes

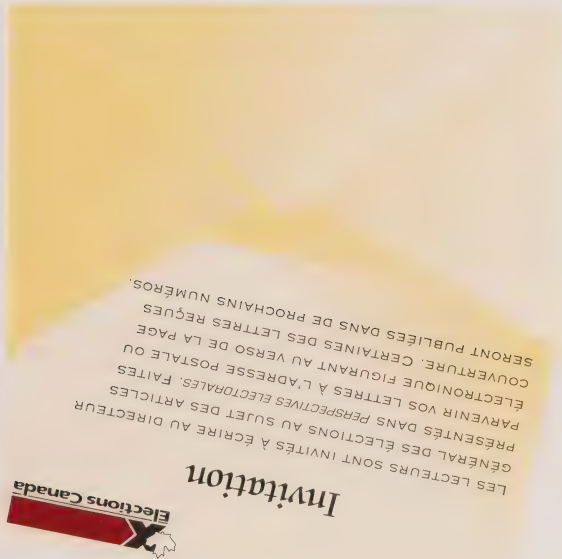
Bien qu'au fil du temps les Québécois aient réalisé des avancées majeures sur le plan des droits démocratiques et politiques, ce n'est qu'à partir des années 1960 qu'ont été introduites dans la *Loi électorale* des dispositions facilitant l'exercice du vote des personnes handicapées et des personnes hospitalisées. Puis, à l'occasion du référendum de mai 1980, certains bureaux de vote ont été rendus accessibles aux personnes handicapées qui désiraient voter par anticipation. Lors des élections partielles de

novembre 1980, les personnes ayant une déficience visuelle pouvaient voter à l'aide d'un gabarit. De plus, pour répondre aux besoins des électeurs à mobilité réduite, la Loi exige depuis 1985 que tous les bureaux de révision, les bureaux de vote par anticipation et ceux des directeurs du scrutin leur soient physiquement accessibles.

Une nouvelle version de la *Loi électorale* a été adoptée en 1989. Parmi les changements apportés, la qualité d'électeur a été reconnue aux personnes ayant une déficience intellectuelle, sauf celles sous curatelle. De plus, la Loi a introduit le vote itinérant pour les électeurs incapables de se déplacer qui sont domiciliés ou hébergés dans un centre hospitalier, un centre d'hébergement et de soins de longue durée ou un centre de réadaptation. Cette mesure leur permet d'abord de s'inscrire sans avoir à se déplacer pour, par la suite, pouvoir voter dans leur

chambre. Depuis 1995, grâce à de nouvelles mesures législatives<sup>1</sup>, tous les bureaux de vote ordinaires doivent, sauf dans des circonstances exceptionnelles, être accessibles aux personnes handicapées le jour du scrutin. Cette mesure a permis d'atteindre, lors du référendum de 1995, un taux d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite de 90 %. Lors de l'élection générale de 2003, ce taux a même atteint plus

21. Dans son rapport sur le référendum de 1992 (*Un défi relevé*, p. 58), le directeur général des élections a fait remarquer que bon nombre d'électeurs trouvaient le vote par procuration complexe et difficile. La nécessité de présenter un certificat médical – et donc, souvent, de payer des frais – pour obtenir un certificat de procuration était une source de préoccupation particulière. Les dispositions concernant le vote par procuration, si elles n'avaient pas été remplacées par la possibilité offerte à tous les électeurs de voter par bulletin spécial, auraient presque certainement dû être modifiées.
22. Directeur général des élections du Canada, *Vers la 35<sup>e</sup> élection générale*, Ottawa, Elections Canada, 1994, p. 32.
23. Directeur général des élections du Canada, *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37<sup>e</sup> élection générale tenue le 27 novembre 2000*, Ottawa, Elections Canada, 2001, p. 55-56.



par Elections Canada après l'élection de 2000, ce sont les associations vouées aux personnes handicapées qui se sont dites le plus en faveur de l'utilisation d'Internet à des fins telles que l'inscription, la recherche de bureaux de scrutin et même l'exercice du vote. Chez les groupes représentant les personnes handicapées, la perspective de voter sur Internet lors de prochains scrutins, si la technologie le permet, obtient un taux d'appui de 64 %, comparativement à 47 % seulement chez le grand public. Beaucoup a été fait au cours des 30 dernières années afin de rendre

le processus électoral fédéral plus accessible, mais d'autres changements doivent être réalisés. Les mesures administratives peuvent avoir des répercussions importantes, mais d'autres modifications à la *Loi électorale* du Canada seront peut-être nécessaires. En collaboration avec les organismes voués aux personnes handicapées, Elections Canada continuera de s'efforcer d'améliorer ses programmes et ses services, afin que tous les Canadiens puissent exercer leur droit de vote démocratique librement et aussi facilement que possible. ✖

## NOTES

1. Les seules exceptions sont le directeur général des élections et le directeur général adjoint des élections (*Loi électorale* du Canada, art. 4).
2. *Loi électorale* du Canada, 1970, ch. 14, par. 1(4).
3. Conseil canadien des droits des personnes handicapées c. Canada, 1988.
4. Canada, Chambre des communes, *Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés : Observations*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, février 1981, recommandation 9, p. 25.
5. La *Loi électorale* de l'Ontario, 1984, L.O. 1984, ch. 54, art. 14, stipulait que des bureaux de vote pouvaient être installés dans divers établissements de santé, y compris dans les hôpitaux psychiatriques. Au moment de la décision de la cour, les malades mentaux en institution vivant en Ontario avaient pu voter aux deux élections provinciales précédentes et aux élections municipales de 1985, et ils étaient au nombre des électeurs recensés en vue des élections municipales de 1988.
6. Une partie de l'alinéa 31b) de la *Loi électorale* du Manitoba, qui privait du droit de vote les patients des hôpitaux psychiatriques, a été abrogée parce qu'elle enfreignait l'art. 3 de la Charte dans l'arrêt *Canadien Mental Health Association (Manitoba Division) c. Manitoba (Chief Electoral Officer)* (17 mars 1988).
7. Directeur général des élections du Canada, *Rapport statutaire de 1984 du directeur général des élections du Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 19. Voir aussi le *Rapport statutaire de 1983 du directeur général des élections du Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 26 et 28; et le *Rapport de 1985 du directeur général des élections du Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 3.
8. Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1991, p. 42.
9. Louis Massicotte, André Bias et Aroïne Yoshinaka, *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 27.
10. *Obstacles*, p. 22-24.
11. Directeur général des élections, *Rapport statutaire de 1983*, p. 23-26.
12. Directeur général des élections, *Rapport statutaire de 1983*, p. 25.
13. Directeur général des élections, *Rapport statutaire de 1984*, p. 43 et 50.
14. Directeur général des élections, *Rapport de 1985*, p. 14.
15. Directeur général des élections du Canada, *Rapport de 1989 du directeur général des élections*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1989, p. 34-35.
16. Le projet de loi C-78 a modifié six lois fédérales en tout, dont la *Loi électorale* du Canada, la *Loi sur la citoyenneté* et le *Code criminel*.
17. Conseil canadien des droits des personnes handicapées, *Réforme législative pour les personnes handicapées – propositions de modifications*, Winnipeg (Manitoba), Conseil canadien des droits des personnes handicapées, septembre 1991.
18. *Canadien Paraplegic Association c. Elections Canada et autres*, 1992.
19. Nancy Holmes, *Résumé législatif : Projet de loi C-78 : Loi modifiant certaines lois relatives aux personnes handicapées*, Bibliothèque du Parlement, LS-135E, 1992, p. 10.
20. Directeur général des élections du Canada, *Le référendum fédéral de 1992 : Un défi*

ayant un handicap visuel et l'installation d'un accès de plain-pied dans la plupart des bureaux de scrutin en 1988<sup>21</sup>. Par ailleurs, Elections Canada : a défrayé la construction de 724 rampes, ce qui a permis l'atteinte d'un taux d'accessibilité de 99 % le jour du référendum; a prévu un total de 434 bureaux de vote itinérants desservant 1 182 établissements pour personnes âgées ou personnes handicapées; a établi un répertoire de tous les interprètes gestuels du pays et, vu leur nombre peu élevé, a incité les électeurs qui communiquent par langage gestuel à se faire accompagner au bureau de scrutin par un ami ou un parent pouvant les aider à se faire comprendre; a imprimé une version en braille de la question référendaire, en consultation avec l'Institut national canadien pour les aveugles; a ajouté des symboles visuels à l'avis de recensement afin d'aider les électeurs analphabètes ou ayant de la difficulté à lire; a remplacé les instructions affichées dans l'isoloir par des images illustrant comment marquer et plier le bulletin de vote; a donné de la formation aux fonctionnaires électoraux afin de les sensibiliser aux besoins des personnes handicapées et aux services qu'on doit leur offrir.

## 1993 : projet de loi C-114

À la suite du dépôt des recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (en février 1992), le Parlement a adopté le projet de loi C-114 en mai 1993. Au nombre des réformes administratives amenées par cette loi figure la possibilité pour tous les électeurs de voter par bulletin spécial (c.-à-d. par la poste). Cette option a remplacé le

vote par procuration comme autre moyen de voter à la disposition des personnes handicapées<sup>21</sup>.

Dans la lancée des mesures instaurées en 1992, Elections Canada a créé une liste de vérification afin d'aider les directeurs du scrutin à évaluer

l'accessibilité des bureaux de révision et des bureaux de scrutin. Les évaluations réalisées ont permis l'établissement d'un répertoire électronique de 17 000 lieux appropriés dans l'ensemble du pays. Quoiqu'elle serve principalement à aider Elections Canada à déterminer les endroits auxquels des ressources doivent être affectées pour assurer l'accessibilité, cette base de renseignements a aussi été mise à la disposition des organismes électoraux provinciaux et municipaux qui désiraient la consulter<sup>22</sup>.

**Election générale de 2000**  
Elections Canada a continué de travailler avec des groupes voués aux personnes handicapées dans le but d'améliorer ses produits et ses services. Notamment, il a :  
• fourni une trousse d'information générale en braille et en gros caractères, ainsi que sur audiocassette et sur disquette;  
• rédigé le dépliant d'information en langage clair;  
• collaboré avec l'Association des sourds du Canada à la production d'une vidéo en American Sign

*Bien que des progrès importants aient été accomplis, il reste encore beaucoup à faire pour que le processus électoral fédéral soit pleinement accessible.*

Langage portant sur les dates importantes de l'élection ainsi que sur le processus de vote;

## Conclusion

- encouragé l'utilisation de son service téléphonique par télécscripteur (ATS) à l'intention des électeurs ayant une déficience auditive;
- diffusé ses communiqués sur VoicePrint et à La Magasinerthèque (un service de lecture de nouvelles et d'autres informations pour personnes ayant une déficience visuelle);
- engagé en pétitionnement électoral un agent de liaison pour communiquer avec les associations de personnes ayant des besoins spéciaux<sup>23</sup>.

Bien que des progrès importants aient été accomplis, il reste encore beaucoup à faire pour que le processus électoral fédéral soit pleinement accessible. Compte tenu du déroulement de l'élection générale de 2000, l'apport au regard des trois objectifs suivants :  
• veiller à ce que des interprètes soient à la disposition des personnes ayant une déficience auditive;  
• veiller à ce que le personnel du jour d'élection applique adéquatement les politiques d'Elections Canada; assurer l'accès à différentes façons de voter et de s'inscrire sur la liste électorale.

Relativement à ce troisième point, il convient de faire remarquer que, parmi tous les groupes d'intervenants interrogés

## Vote par bulletin spécial

personnes et les groupes de personnes susceptibles d'avoir des difficultés à exercer leur droit de vote.

Au cours des trois mois entre l'adoption du projet de loi C-78 et la délivrance des brefs relatifs au référendum de 1992 sur l'Accord de Charlottetown, Elections Canada a réussi à instaurer toutes les mesures prévues dans le projet de loi. S'il a pu procéder si rapidement, c'est en grande partie grâce aux initiatives administratives qu'il avait lancées précédemment, telles que l'introduction en 1979 d'un gabarit à l'intention des personnes

personnes âgées ou des personnes handicapées;

- accès de plain-pied à tous les bureaux de scrutin;
- certificat de transfert permettant aux électeurs handicapés de voter à un bureau de scrutin accessible si le leur n'est pas muni d'un accès de plain-pied;
- gabarit pour les électeurs ayant une déficience visuelle;
- nomination d'un interprète pour permettre au scrutateur de communiquer avec un électeur handicapé;
- programmes d'information et d'éducation du public axés sur les

concernant l'accès de plain-pied aurait probablement fait partie du projet de loi de toute façon, étant donné que le directeur général des élections recommandait cette mesure depuis plusieurs années déjà. En fait, dans sa décision, le tribunal a félicité Elections Canada d'avoir pris des mesures notables pour mettre en œuvre une politique d'accès de plain-pied dès 1988.

Le projet de loi C-78 a incorporé à la *Loi électorale du Canada* les dispositions suivantes :

- bureaux de vote itinérants dans les établissements où vivent des

De nombreux électeurs ne peuvent pas ou ne veulent pas voter à leur bureau de scrutin le jour d'élection ou lors du vote par anticipation. Ces électeurs peuvent avoir un handicap physique ou autre, être hospitalisés dans un établissement de soins de courte durée ou être des étudiants vivant à l'extérieur de leur foyer. Ils peuvent aussi séjourner ou travailler à l'extérieur de leur circonscription, ou demeurer temporairement à l'extérieur du Canada. Dans ce contexte, le Parlement a pris en 1993 une mesure importante : il a adopté le projet de loi C-14, qui permettait à tous les électeurs de recourir au bulletin de vote spécial. Auparavant, seuls les membres des Forces canadiennes et les diplomates canadiens pouvaient le faire. Depuis 1993, tous les électeurs peuvent ainsi s'inscrire et voter par la poste ou en personne au bureau du directeur du scrutin.

Les personnes qui votent par bulletin spécial utilisent une trousse de vote comprenant une série de trois enveloppes, qui forment un système assurant le secret du vote. Sur un bulletin vierge, l'électeur inscrit le nom du candidat de son choix. Il incombe à l'électeur de se renseigner sur les candidats. Cependant, une fois les candidats confirmés, la trousse envoyée aux électeurs comprend la liste des candidats de leur circonscription. L'électeur doit avoir une adresse au Canada et son vote est compté dans la circonscription où se trouve cette adresse. Il doit s'inscrire pour voter par bulletin spécial avant 18 h le sixième jour précédant le jour d'élection. Les formulaires d'inscription peuvent être obtenus auprès des bureaux des directeurs du scrutin (après la délivrance des brefs), ou auprès d'Elections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca), sous « Inscription des électeurs »).



Les électeurs absents de la circonscription où ils résident habituellement doivent faire en sorte que leur bulletin de vote rempli parvienne à Elections Canada avant 18 h, heure d'Ottawa, le jour d'élection; les Canadiens qui votent dans leur circonscription doivent s'assurer que le directeur du scrutin reçoit le bulletin rempli avant la fermeture des bureaux de scrutin dans cette circonscription le jour d'élection.

Le bulletin de vote spécial est également utilisé par les électeurs des Forces canadiennes et les électeurs incarcérés; les modalités sont toutefois différentes dans leur cas.

Près de 192 000 électeurs ont voté par bulletin spécial lors de l'élection générale de 2000.

Canada, puisqu'il n'avait pas rendu accessibles aux personnes en chaise roulante plusieurs bureaux de scrutin au Manitoba au cours de l'élection fédérale de 1984, avait fait preuve de discrimination à l'égard des personnes handicapées.<sup>19</sup> Cependant, la disposition

En juin 1992, lorsque le projet de loi C-78 a été adopté, des changements législatifs majeurs garantissant l'accessibilité ont été apportés.<sup>16</sup>

### 1992 : Projet de loi C-78 et référendum sur l'Accord de Charlottetown

Après l'élection de 1988, les directeurs du scrutin ont dû présenter des rapports détaillés sur les mesures qu'ils avaient prises pour respecter la politique concernant l'accès de plain-pied. Ces rapports ont indiqué que 1 048 rampes avaient été installées, et que 4 834 bureaux de scrutin avaient ainsi été pourvus d'un accès de plain-pied. En tout, plus de 92 % des bureaux de scrutin permettaient l'accès de plain-pied.

En 1987, le Parlement a tenté, au moyen du projet de loi C-79, de donner suite à quelques-unes des recommandations du directeur général des élections et du comité spécial de la Chambre des communes. Au nombre des dispositions de ce projet de loi figurait l'obligation que les bureaux des directeurs du scrutin, les bureaux de vote par anticipation et les bureaux de scrutin centralisés soient installés dans des édifices permettant un accès de plain-pied. Le projet de loi C-79 est mort au feuillement lorsque l'élection de 1988 a été déclenchée, mais le directeur général des élections a quand même mis en œuvre ses dispositions concernant l'accès de plain-pied. Ainsi, une politique en la matière a été mise au point en consultation avec le Barriér-Free

### 1988-1992 : Mise en œuvre de mesures à défaut d'une modification législative

son vote<sup>13</sup>. Ces propositions ont été répétées dans le rapport de 1985, où le directeur général des élections a aussi recommandé, notamment, qu'on permette aux électeurs de se prévaloir plus facilement du droit de voter par procuration<sup>14</sup>.

Lors d'une élection fédérale au Canada, les électeurs handicapés peuvent demander de l'aide, notamment pour marquer le bulletin de vote.

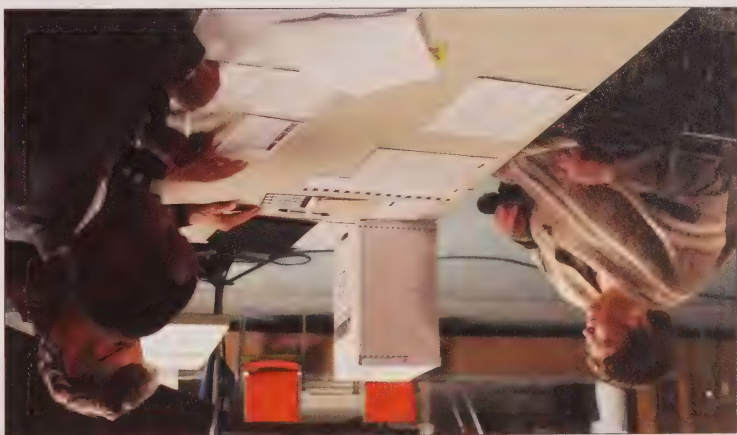


Photo : Forceness (Élections)

### Au cours des trois mois entre l'adoption du projet de loi C-78 et le référendum de 1992 sur l'Accord de Charlottetown, Elections Canada a réussi à instaurer toutes les mesures prévues dans le projet de loi.

Enfin, l'article 10 du projet de loi C-78, en vertu duquel tous les bureaux de scrutin doivent obligatoirement être munis d'un accès de plain-pied, peut être vu comme une réponse à la décision rendue en février 1992 par le Tribunal canadien des droits de la personne<sup>18</sup>. Celle-ci a déterminé qu'Élections

Ces modifications à la Loi électorale du Canada ont découlé de plusieurs facteurs. Premièrement, le milieu des personnes handicapées a contribué de manière importante à leur élaboration. Des groupes représentant les personnes handicapées se sont adressés aux comités parlementaires chargés d'étudier ce projet de loi, et le Conseil canadien des droits des personnes handicapées, à l'aide de fonds versés par le Programme de participation des personnes handicapées du secrétaire d'État, a rédigé un ensemble de propositions de réformes législatives détaillées<sup>17</sup>. Bon nombre de ces propositions ont été retenues dans le texte final du projet de loi. Deuxièmement, Elections Canada a fourni aux comités parlementaires des résultats de recherche de même que des conseils juridiques.

On voit donc que le directeur général des élections, lorsqu'il était habilité à le faire, prenait déjà à l'époque des mesures administratives afin de faciliter l'accès des personnes handicapées au processus électoral. En vue de pouvoir réaliser les changements qui ne relevaient pas de son autorité en vertu de la Loi, il a aussi recommandé au Parlement d'adopter les modifications législatives nécessaires. Par ailleurs, le rapport de 1983 révèle qu'Élections Canada procédait à des consultations auprès de groupes voués aux personnes handicapées. Par exemple, en préparation aux séances d'orientation du personnel des bureaux de scrutin, Élections Canada a consulté la Coalition des organisations provinciales ombudsman des handicapés, le Centre de travail Causeway, l'Association canadienne pour la santé mentale, l'Association canadienne pour les déficients mentaux, l'Institut canadien pour la déficience mentale, le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés et l'Association des hôpitaux du Canada<sup>12</sup>.

*En juin 1992, lorsque le projet de loi C-78 a été adopté, des changements législatifs majeurs garantissant l'accessibilité ont été apportés.*

Dans son rapport de 1984, le directeur général des élections a fait d'autres suggestions en matière d'accessibilité. Par exemple, il a recommandé que tous les bureaux de révision et bureaux de vote par anticipation aient obligatoirement un accès de plain-pied, et que, dans certains cas, les fonctionnaires électoraux soient autorisés à porter l'urne à l'extérieur du bureau de scrutin afin de permettre à un électeur handicapé de déposer



Photo: Getty Images

les mesures qui seraient nécessaires à la mise en œuvre des changements proposés. Son rapport de 1983 au Parlement donne un aperçu de ces discussions<sup>11</sup>. Il montre également qu'Élections Canada avait déjà, à tout le moins d'une manière limitée, donné suite – ou prévu de donner suite lors de la prochaine élection – à plusieurs des mesures administratives recommandées par le comité, telles que l'installation de bureaux de scrutin dans les

maisons de soins infirmiers ou dans les hôpitaux de soins de longue durée, et l'organisation de séances

d'orientation pour le personnel des bureaux de scrutin. Pour ce qui est des recommandations concernant l'accessibilité des bureaux de scrutin et des bureaux des directeurs du scrutin, le directeur général des élections s'y est dit pleinement favorable, et il a fait remarquer qu'il avait demandé aux directeurs du scrutin d'installer leur bureau dans des édifices publics et faciles d'accès, mais que la Loi ne lui donnait pas le pouvoir de les forcer à le faire.

nombre minimal de bureaux de vote par anticipation soient munis d'un accès de plain-pied. Cependant, le processus électoral n'était pas pleinement accessible pour autant. En 1981 (Année internationale des personnes handicapées), le Comité spécial de la Chambre des communes concernant les invalides et les handicapés a publié un rapport, intitulé *Obstacles*, dans lequel il démontrait que de nombreux obstacles existaient toujours. Entre autres, le comité a recommandé que le Canada « élabore un système de vote postal semblable à celui du Manitoba » afin de rendre le vote plus accessible; que le directeur général des élections mette fin à la centralisation des bureaux de scrutin et tienne compte, dans la mesure du possible, des problèmes de mobilité des personnes handicapées; et qu'il offre aux préposés aux bureaux de scrutin une formation sur les besoins des électeurs handicapés<sup>10</sup>.

**1982-1987 : Consultations et recommandations**

Peu de temps après la publication du rapport *Obstacles*, le directeur général des élections s'est adressé au comité afin de discuter des recommandations contenues dans le rapport et d'examiner

## L'élimination des disqualifications juridiques est une condition essentielle à l'universalité du droit de vote, mais elle ne saurait suffire à concrétiser cet objectif.

« bien que l'article 1 de la Charte permet des restrictions dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, et qu'une de ces restrictions pourrait viser « la capacité mentale ou la capacité de jugement », cette disposition de la Loi « dans son libellé actuel [...] ne vise

pas uniquement la compétence ou la capacité mentale dans la mesure où cet attribut est requis à l'exercice du droit de vote ». La juge Reed a aussi affirmé que cette restriction était « arbitraire », et qu'elle « retient dans son champ d'application des personnes qui ne devraient pas s'y trouver [...] tout en laissant de côté, pourrait-on soutenir, des personnes qui devraient y être ».

Enfin, elle a fait référence aux rapports de deux comités parlementaires<sup>4</sup> ainsi qu'à des modifications apportées aux lois de l'Ontario<sup>5</sup> et du Manitoba<sup>6</sup>.

Le Comité spécial de la Chambre des communes concernant les invalides et les handicapés avait recommandé des 1981 la modification de la Loi, et le directeur général des élections du Canada avait à plusieurs occasions incité le Parlement à étudier sérieusement l'alinéa 14(4)f) vu la probabilité d'une contestation fondée sur la Charte<sup>7</sup>.

En fait, le Parlement avait tenté en 1987 d'abroger l'alinéa 14(4)f) par l'adoption du projet de loi C-79. Cependant, ce dernier est mort au feuilleton lorsque le Parlement a été dissous en vue de l'élection générale fédérale du 21 novembre 1988.

La décision de la Cour fédérale a été rendue le 17 octobre 1988, soit pendant cette élection générale. Par conséquent, l'alinéa 14(4)f) n'a pas été en vigueur pendant cette élection, et les personnes handicapées qui n'avaient pas pu voter auparavant ont pu le faire en 1988.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis s'est aussi penchée sur cette question. Dans son

rapport final, déposé à la Chambre des communes en février 1992, la Commission a recommandé que :

« [...] les personnes suivantes ne soient pas habilitées à voter aux élections fédérales : 1) tout individu soumis, en vertu d'une loi provinciale ou territoriale, à un régime destiné à le protéger ou à protéger ses biens parce qu'il est totalement incapable de comprendre la nature et les conséquences de ses gestes; et 2) tout individu interné dans un établissement ment psychiatrique ou autre après avoir été acquitté, pour cause d'aliénation mentale, d'une accusation portée contre lui aux termes du Code criminel<sup>8</sup>. »

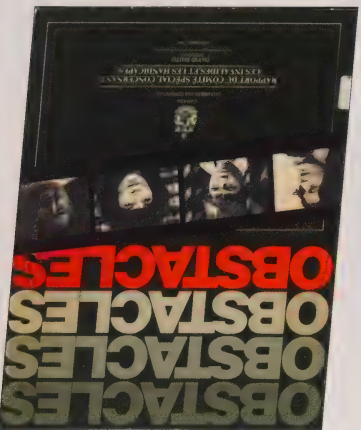
Fait intéressant à noter, la réponse du Parlement à cette question a dépassé les exigences tant de la décision judiciaire de 1988 que de la recommandation de la commission royale en 1992 – ni l'une ni l'autre, en effet, n'exigeait l'abrogation pure et simple de l'alinéa 14(4)f). Le projet de loi C-114 a ainsi mis fin à l'exclusion du droit de vote fédéral pour cause de handicap mental. Selon une étude récente sur la législation électorale de 63 pays démocratiques, seuls 4 d'entre

eux – le Canada, l'Irlande, l'Irlande et la Suède – n'imposent pas de restrictions, à l'échelon national, au droit de vote des personnes ayant un handicap mental<sup>9</sup>.

**Au-delà des principes de base : assurer l'accessibilité universelle du vote**

L'élimination des disqualifications juridiques est une condition essentielle à l'universalité du droit de vote, mais elle ne saurait suffire à concrétiser cet objectif. Dans cette optique, les nombreuses mesures législatives et administratives prises au cours des 30 dernières années pour rendre le processus électoral accessible à tous les Canadiens sont tout aussi importantes.

Il n'a pas fallu attendre la Charte des droits et libertés pour que des changements législatifs soient adoptés au Canada afin d'aider les personnes handicapées à exercer leur droit de vote. Par exemple, en 1977, le Parlement a modifié la Loi de façon à exiger qu'un



Le rapport de 1981 du Comité spécial de la Chambre des communes concernant les invalides et les handicapés a montré que l'accès au vote était encore entravé de nombreux obstacles.



# L'évolution du droit de vote des Canadiens handicapés aux élections fédérales

Diane R. Davidson

Sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique

Miriam Lapp

Analyste principale, Recherche nationale et internationale et Elaboration de politiques, Elections Canada

De leur côté, les directeurs généraux des élections ont adopté plusieurs mesures administratives afin d'accroître l'accessibilité du processus électoral; notamment, ils ont accru l'accessibilité des bureaux de scrutin et amélioré les programmes d'information à l'intention des personnes handicapées.

Cet article donne un aperçu des changements juridiques et administratifs qui ont eu lieu au cours des 30 dernières années et en arrive à la conclusion qu'il y a encore place à amélioration pour que le processus électoral fédéral soit aussi accessible que possible à tous les Canadiens.

## Le droit de vote au Canada

Aujourd'hui, au Canada, tout citoyen âgé de 18 ans ou plus le jour d'élection a le droit de vote aux élections fédérales<sup>1</sup>. Jusqu'en 1993, cependant, la *Loi électorale du Canada* refusait ce droit à « toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale »<sup>2</sup>. Cette disposition a été éliminée en avril 1993 par le projet de loi C-114.

Cette modification apportée en 1993 peut être vue comme une réponse à la décision rendue en octobre 1988 par la Cour fédérale du Canada, qui a déclaré que cette disposition était nulle étant donné qu'elle enfreignait l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantissant le droit de vote à tous les citoyens canadiens. Dans son explication de la décision de la Cour, la juge Reed a fait remarquer que,

Si le processus électoral fédéral du Canada est devenu progressivement plus accessible, c'est dans une large mesure grâce aux efforts des personnes handicapées. Les groupes de défense des personnes handicapées ont adopté un large éventail de méthodes dans leur lutte pour l'égalité électorale. Ils ont contesté devant les tribunaux des lois et des pratiques discriminatoires, se sont adressées à des comités parlementaires et à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, et ont élaboré des recommandations et des avant-projets de loi. En outre, ces groupes ont fourni au directeur général des élections des conseils précieux et lui ont permis de bénéficier de leur expertise.

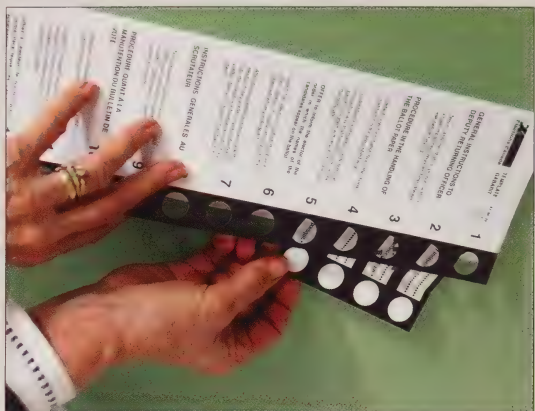


Photo: Elections Canada

Lors d'une élection fédérale, les électeurs ayant une déficience visuelle peuvent utiliser ce gabarit en carton percé de trous qui leur permet de trouver au toucher la case correspondant au candidat de leur choix.

## NOTES

partie du gouvernement. Nos porte-parole ont expliqué en détail comment nous avions milité, marché et sensibilisé le public pour faire valoir les capacités des personnes handicapées, et combien il nous reste encore à faire pour changer la société. Ils ont affirmé que nous n'étions pas encore assez nombreux au sein des gouvernements pour vraiment influencer le cours des événements. Ils ont ajouté que, pour changer les choses, il fallait absolument que l'un des nôtres soit au cœur du processus décisionnel. Je brûlais d'enthousiasme à l'idée de contribuer à l'évolution de l'histoire, de faire ma part... Les politiciens ont indiqué qu'ils comprenaient, mais ils ne prendront pas les mesures énergiques nécessaires pour changer les choses. J'en suis venu à la conclusion que le seul moyen d'y arriver est de devenir un des leurs et de faire pression<sup>16</sup>. »

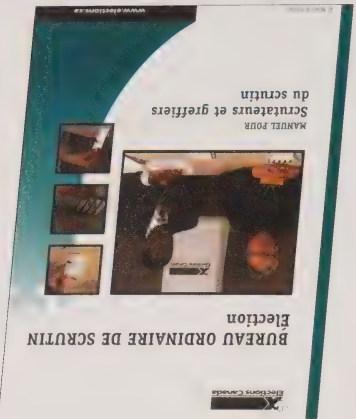
## Conclusion

Au Canada, au moins un citoyen sur huit affirme avoir une déficience et un grand nombre de personnes procurent une aide à des parents ou amis qui sont handicapés. Ces gens constituent une proportion importante de la population canadienne. Bien que certains partis politiques consacrent un minimum d'efforts à la prise de contact avec les personnes handicapées et bien que l'on reconnaisse au moins à un certain point la nécessité de prendre des mesures d'adaptation pour aider les candidats handicapés, il reste beaucoup à faire. Le discours public et politique doit s'intéresser davantage aux candidats handicapés et à la mesure dans laquelle leur participation améliorera le processus d'élaboration des politiques publiques en le rendant plus ouvert aux caractéristiques réelles de la population canadienne. Une telle discussion aidera un plus grand nombre

de personnes handicapées à comprendre en quoi leur participation au processus électoral est nécessaire, et cette participation permettra de changer l'attitude du public à l'égard des candidats ayant des limitations fonctionnelles. Pour uniformiser les règles du jeu et offrir des chances égales à tous, il importe que davantage des dépenses liées à une déficience encourues durant une campagne électorale. Grâce à des mesures de soutien adéquates, à un nombre accru de modèles d'identification ainsi qu'à des structures politiques et électorales favorables, les personnes handicapées changeront la conception voulant que les gens ayant des limitations fonctionnelles ne peuvent contribuer à la politique électorale. En fait, leur présence en tant que représentants élus leur permettra même de changer le paysage et le langage de la politique au Canada. x

1. Hugh Gregory Gallagher, *FDR's Splendid Deception: the moving story of Roosevelt's massive disability – and the mense effort to conceal it from the public*, New York, Dodd, Mead and Company, 1985.
2. Jane Taber, « Mercer puts Cops on the spot », *The Globe and Mail*, 24 janvier 2004, p. A9.
3. Percy Wickham, *Wheels in the Fast Lane... a blessing in disguise*, Edmonton, Trivicky Enterprises, 1987, p. 68-70.
4. Percy Wickham, *Wheels in the Fast Lane... a blessing in disguise*, Edmonton, Trivicky Enterprises, 1987, p. 71.
5. Percy Wickham, *Wheels in the Fast Lane... a blessing in disguise*, Edmonton, Trivicky Enterprises, 1987, p. 72-73.
6. Ross Eadie, « A Politician Wanna Be », *The Canadian Blind Monitor*, été 2000, p. 27 ([www.nfb.ca/publications/cbm\\_old/cbm\\_12.txt](http://www.nfb.ca/publications/cbm_old/cbm_12.txt)).
7. Ross Eadie, « A Politician Wanna Be », *The Canadian Blind Monitor*, été 2000, p. 28.
8. John Feld, « Sam Savona What a Candidate! What a Campaign », *Abilities*, automne 1997, p. 14.
9. Loraine Taneja, « Reducing Barriers to Customized Assistive Technology », travaux du Center on Disabilities Conference de 2002, accessibles à <http://www.ccsun.edu/ccol/cconf/2002/proceedings/143.htm>.
10. Ross Eadie, « A Politician Wanna Be », *The Canadian Blind Monitor*, été 2000, p. 29.
11. La Loi sur le financement des campagnes électorales, codification administrative, 9 février 2003, chapitre E32, alinéa 72(3)(a).
12. Conseil des Canadiens avec déficiences, *A Framework for a National Disability Supports Plan*, février 2003.
13. John Feld, « Sam Savona What a Candidate! What a Campaign », *Abilities*, automne 1997, p. 14.
14. Gary Malkowski, « Running in the Federal Election », *L'Observateur électoral*, vol. 1, n° 2, 25 avril 1997.
15. Conseil des Canadiens avec déficiences, *Horror Gazette*, vol. 4, n° 5, 13 décembre 2000.
16. Ross Eadie, « A Politician Wanna Be », *The Canadian Blind Monitor*, été 2000, p. 26.

Les manuels de formation d'Elections Canada apprennent au personnel des bureaux de scrutin comment aider les électeurs handicapés à voter d'une manière respectueuse.



certaines élections, et une vidéo offre de l'information détaillée sur l'accessibilité du système électoral fédéral. Le CCD préconise que des agents de formation qualifiés handicapés offrent ce genre de formation sensibilisatrice.

Les organismes de personnes handicapées encouragent également les simples citoyens à se présenter aux élections en faisant connaître les expériences vécues par des représentants élus handicapés au moyen de bulletins et par l'entremise de réseaux internationaux d'information comme l'Organisation mondiale des personnes handicapées (OMPH). Ross Eadie affirme que les organismes de personnes handicapées l'ont encouragé à jouer un rôle plus actif dans le processus électoral :

« Autonomie 92, à Vancouver, a regroupé en un même lieu des personnes handicapées des quatre coins du monde. (Un congrès mondial de l'OMPH avait lieu durant Autonomie 92, une conférence internationale.) Nos porte-parole ont invité les personnes handicapées à se lancer en politique et à faire

Malgré tous les efforts déployés pour veiller à ce qu'aucune personne handicapée ne fasse l'objet de discrimination aux bureaux de scrutin, des problèmes subsistent. Lorsqu'un incident survient, les organismes s'assurent de rendre l'affaire publique et, sur demande, ils aident les personnes handicapées à porter plainte relativement à la discrimination dont elles ont été victimes.

En 2000, le Conseil des Canadiens avec déficiences (CCD) a formulé la recommandation suivante : « Puisqu'une élection fédérale ne se déroule jamais sans que nous n'entendions parler, au CCD, de directeurs du scrutin qui ne réussissent pas très bien à traiter avec les électeurs handicapés, Elections Canada devrait peut-être songer à investir dans l'embauche d'agents de formation provenant de notre communauté. Des électeurs aveugles nous ont raconté que, lorsque des directeurs du scrutin se sont adressés à leur accompagnateur plutôt qu'à eux, ils sont devenus tellement furieux qu'ils en ont presque oublié pour quoi ils étaient venus voter<sup>15</sup>. »

Depuis 2000, Elections Canada a amélioré la formation qu'il offre à ses directeurs du scrutin et à d'autres administrateurs d'élections pour les sensibiliser aux besoins différents des personnes handicapées. Son nouveau programme de formation comprend davantage d'information sur la prestation de services aux électeurs ayant des limitations fonctionnelles. Les manuels de formation des directeurs du scrutin et des préposés au scrutin contiennent des sections portant expressément sur les moyens de répondre aux besoins spéciaux de

Ces organismes mettent les candidats électoraux au défi de s'engager vis-à-vis des problèmes auxquels font face les personnes handicapées. Ils renseignent les citoyens sur la marche à suivre pour assister aux réunions générales des candidats et sur la façon d'aborder ceux qui se présentent à leur porte, pour les informer au sujet des enjeux touchant les personnes handicapées. Aux échelons local et provincial, les groupes de personnes handicapées organisent des assemblées communautaires et offrent aux candidats la possibilité de discuter de ces enjeux dans le cadre d'un forum public. Ces organismes ont également déposé des plaintes relatives aux droits de la personne pour remédier à la discrimination engendrée par le fait que certains bureaux de scrutin soient situés dans des immeubles inaccessibles. Des groupes de personnes handicapées ont participé à des projets de réforme du droit et but d'éliminer la discrimination dans les lois qui régissent les processus électoraux canadiens.

## Afin de pouvoir s'exprimer dans les débats de politique publique au Canada aux échelons local, provincial et national, les personnes handicapées ont formé des organismes représentatifs de leur groupe.

Canada aux échelons local, provincial et national, les personnes handicapées ont formé des organismes représentatifs de leur groupe. Ces organismes doivent faire preuve de vigilance pour garantir le respect des droits électoraux des personnes handicapées ainsi que pour encourager et appuyer celles qui choisissent de se lancer dans la course électorale.

handicapés d'obtenir les mesures de soutien dont ils ont besoin pour mener à bien une campagne électorale.

### Absence de modèles

Les personnes handicapées qui envisagent de se porter candidates à une charge publique ont peu de modèles de qui s'inspirent. Même des représentants élus qui ont une déficience, tels que l'ancien premier ministre du Canada Jean Chrétien et l'ancien premier ministre du Québec Lucien Bouchard, ne s'identifient pas nécessairement comme des personnes handicapées. L'absence de modèles touche plus particulièrement les personnes qui ne font pas partie du mouvement organisé de défense des droits des personnes handicapées. En effet, les gens qui ne sont pas affiliés à un groupe de personnes handicapées n'ont pas toujours accès aux bulletins et autobiographies relatant l'histoire de politiciens handicapés. Sam Savona s'est inspiré du succès de son ami Gary Malkowski, atteint de surdité, qui a siégé à l'Assemblée législative de l'Ontario sous la bannière du NPD de 1990 à



Jean Chrétien, ancien premier ministre du Canada, et Lucien Bouchard, ancien premier ministre du Québec, lors d'une rencontre en 1998 sur la Colline du Parlement.

1995. La participation de M. Savona à la campagne électorale fédérale de 1997 a incité une étudiante atteinte de paralysie cérébrale à briguer la présidence de son conseil étudiant<sup>13</sup>.

En rendant la main aux personnes handicapées, les partis politiques contribuent à atténuer l'effet dissuasif qu'entraînent l'absence de modèles et le nombre restreint de personnes handicapées qui ont dans le passé cherché à exercer une charge publique. Sam Savona s'est mis à songer à la vie politique lorsqu'un militant du NPD fédéral s'est adressé au regroupement des personnes handicapées du NPD pour savoir qui était intéressé à se présenter à l'élection suivante. Répondant à cette offre, M. Savona s'est consacré sans relâche à sa candidature.

Arrivé de surdité, le militant Gary Malkowski a pu trouver au sein d'un parti politique une personne serviable qui était disposée à devenir son mentor. Il décrit son expérience dans les termes suivants :

« Avant d'être élu député à l'Assemblée législative de l'Ontario (et d'être ensuite battu à l'élection suivante), je n'avais jamais été membre d'un parti politique [...] Je me suis lié d'amitié avec un député de l'Assemblée législative. Il m'a aidé à établir des relations avec le bureau provincial du parti et l'association de comté, qui m'ont appuyé, en tant que candidat handicapé/sourd, dans mon projet de remporter un siège provincial. Je me suis porté candidat pour le NPD dans la circonscription de York East [...] »<sup>14</sup>.

La présence d'un regroupement de personnes handicapées au sein

d'un parti politique peut certainement aider à faire connaître les problèmes auxquels les personnes handicapées font face et les encourager à se porter candidates. Les partis pourraient également créer un fonds spécial pour inciter les personnes ayant des limitations fonctionnelles à présenter leur candidature, ou bien créer un fonds à vocation plus large pour aider toute la gamme des groupes sous-représentés. Ce fonds pourrait être conçu sur le modèle du fonds spécial pour les femmes candidates dont disposent plusieurs partis.

### Des lieux inaccessibles

L'environnement bâti continue de présenter des obstacles pour les personnes handicapées. Des candidats ayant diverses limitations fonctionnelles considèrent que de nombreux immeubles ne répondent pas aux normes universelles en matière de construction. Ils doivent donc faire preuve d'imagination pour transmettre leurs messages aux électeurs. Sam Savona a concentré ses efforts sur les grands immeubles d'appartements équipés d'un ascenseur et les stations de métro. Bien que cette méthode soit réalisable dans une vaste région métropolitaine comme celle de Toronto, les candidats handicapés qui font campagne en région rurale doivent élaborer d'autres tactiques. Une femme autochtone ayant une déficience visuelle qui se portait candidate à l'élection du chef de son conseil de bande a pu faire campagne et se déplacer à l'intérieur de sa communauté grâce à l'aide de sa famille et de partisans.

### Les organismes formés de personnes handicapées : une voix qui est la nôtre

Afin de pouvoir s'exprimer dans les débats de politique publique au

## Accès au vote

Les statistiques de l'élection générale fédérale de 2000 illustrent l'utilisation faite par les Canadiens des services disponibles.

- Près de 13 millions de Canadiens ont voté lors de l'élection générale du 27 novembre 2000.
- Près de 192 000 électeurs ont utilisé le bulletin de vote spécial pour voter par la poste ou en personne au bureau de leur directeur du scrutin.
- Un accès de plain-pied était offert dans 99,5 % des 17 340 bureaux de scrutin utilisés le jour d'élection.
- Des certificats de transfert ont permis aux électeurs handicapés d'utiliser d'autres bureaux de scrutin munis d'un accès de plain-pied si le leur n'en avait pas.
- Les directeurs du scrutin ont modifié 239 lieux de scrutin en y ajoutant des rampes pour assurer l'accès de plain-pied à plus de 1 100 bureaux de vote par anticipation et bureaux de scrutin du jour d'élection. Ainsi, l'ensemble des bureaux de vote par anticipation étaient munis d'un accès de plain-pied.
- Plus de 63 000 électeurs se sont inscrits ou ont mis à jour les renseignements les concernant sur les listes électorales aux bureaux de vote par anticipation.



Photo: Élections Canada

Lors d'une élection fédérale, les bureaux de vote par anticipation sont ouverts les 10<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> jours avant le jour d'élection.

- Des bureaux de scrutin itinérants ont été installés dans plus de 2 500 établissements pour personnes âgées ou handicapées.
- Près de 6 500 électeurs hospitalisés se sont inscrits et ont voté.
- Elections Canada a répondu à plus de 1 100 appels reçus par ATS (téléscripteur) de la part de personnes sourdes ou malentendantes.

de ses besoins coûteux? Les candidats non handicapés ne sont pas confrontés à ce problème. Le coût des mesures de soutien peut décourager un grand nombre de personnes handicapées de se porter candidates à une charge publique.

Au Canada, le milieu des personnes handicapées œuvre en faveur de l'adoption d'un plan national de mesures de soutien qui offrirait aux personnes handicapées l'accès à des mesures de soutien tout au long de leur vie. Un tel plan prévoirait des engagements de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de manière à offrir des services comparables partout au Canada et ainsi garantir aux personnes ayant des limitations fonctionnelles une liberté de circulation et d'établissement<sup>12</sup>. Si un tel plan était mis en œuvre, il permettrait aux candidats

candidat. En Ontario, les coûts associés à l'accessibilité sont exclus du plafond des dépenses imposé aux candidats. Afin d'aider les candidats handicapés, Elections Canada pourrait soutenir la poursuite des recherches en vue de favoriser de nouvelles mesures législatives semblables dans l'ensemble du pays, à tous les niveaux du processus électoral.

Des difficultés comme celles qu'ont rencontrées Sam Sullivan et Steven Fletcher illustrent les obstacles additionnels auxquels se butent les personnes qui ont recours à des mesures de soutien. Il est plus difficile pour ces Canadiens de s'engager en vue d'exercer une charge éligible. Un problème très concret subsiste : comment une personne ayant recours à des mesures de soutien peut-elle réussir à faire campagne compte tenu

Les candidats se voient donc rembourser la totalité des dépenses raisonnables qu'ils ont engagées en raison de leur déficience pour pouvoir faire campagne durant la période électorale<sup>11</sup>.

Les lois électorales du Canada et de la Colombie-Britannique permettent aux personnes handicapées d'inclure dans les « dépenses personnelles » d'un budget de campagne électorale les coûts liés aux mesures d'adaptation. La Loi électorale du Canada [alinéas 409(1)c) et d)] contient des dispositions relatives aux mesures d'adaptation touchant à la fois les candidats handicapés et les candidats qui ont la garde d'une personne handicapée. En effet, la Loi permet d'inclure dans les dépenses personnelles d'un candidat tant les dépenses entraînées au titre des soins fournis par le candidat que les dépenses liées à la déficience du

Démocratique (NPD) à l'élection fédérale de 1997, a fait les commentaires suivants lors d'une réunion générale des candidats :

« Je suis né atteint de paralysie cérébrale, un trouble neurologique. Comme vous pouvez l'entendre, j'ai des difficultés d'élocution et, comme vous pouvez le voir, je me déplace en fauteuil roulant. L'usage de mes mains est également limité. Mais la paralysie cérébrale n'affecte en rien mes capacités intellectuelles. Ces jours-ci, quand mes amis apprennent que j'entends me lancer en politique, ils s'interrogent sur ma santé mentale. »

Pour établir des liens avec les électeurs, les personnes handicapées, de même que les personnes non handicapées, doivent faire preuve d'un bon sens de l'humour et être disposées à rire d'elles-mêmes pendant la campagne électorale. Un grand nombre d'électeurs ont eu une réaction favorable à la candidature de M. Savona. Bien qu'il ait perdu l'élection, il est arrivé devant le candidat du Parti réformiste du Canada.

**Accès inadéquat à des mesures de soutien pour les personnes handicapées**

Les mesures de soutien sont essentielles pour permettre aux personnes handicapées de mener des activités qui favorisent la citoyenneté à part entière : aller à l'école, travailler, avoir une famille, s'adonner à des loisirs et redonner à la collectivité en faisant du bénévolat et en exerçant des fonctions officielles. Les personnes sourdes ont recours aux services d'interprètes gestuels. Pour d'autres, de l'équipement spécialisé ou des services d'auxiliaires leur permettent d'avoir une vie autonome.

L'expérience de Sam Sullivan, conseiller municipal de Vancouver, illustre bien à

quel point les mesures de soutien peuvent influencer le cours des événements pour un candidat :

« Sam Sullivan, qui est devenu quadriplégique des suites d'un accident de ski au début de l'âge adulte, nécessitait deux fois par jour la visite à domicile d'un auxiliaire après sa réhabilitation. À l'époque, il en coûtait au régime de soins de santé de 50 \$ à 75 \$ par visite. M. Sullivan croyait qu'il pourrait être beaucoup plus autonome si seulement il disposait d'outils. Il a recruté un ingénieur à la retraite qui a accepté de l'aider à concevoir quelques appareils simples pour lui permettre de fonctionner chez lui. Après peu de temps, il n'a plus eu besoin de son auxiliaire qu'une seule fois par semaine, et Terra (un organisme spécialisé dans la création de technologie d'aide) avait vu le jour. Dans le cas de M. Sullivan, qui n'est pas unique, les économies directes réalisées par le gouvernement, d'après un calcul fondé sur la modeste somme estimative de 50 \$ par visite, s'élevaient à 3 3800 \$ par année (près d'un demi-million depuis).

Jadis confiné à la maison, frustré et parfois même angoissé, Sam Sullivan est aujourd'hui un conseiller municipal dynamique à Vancouver qui, dans ses temps libres, fait du camping et de la voile et voyage partout dans le monde – et tout cela, sans l'aide d'un auxiliaire? »

Mais ce n'est pas donné à tous de pouvoir remplacer l'aide reçue d'autres personnes par de l'équipement nécessitant une seule dépense. Certaines personnes handicapées qui ont choisi de faire carrière dans la vie publique ont eu des difficultés à obtenir des fonds pour accéder aux mesures de soutien dont elles

avaient besoin. Steven Fletcher, candidat à la prochaine élection fédérale dans la circonscription de Charleswood–St. James au Manitoba. M. Fletcher, qui a été victime d'un accident d'automobile, a débuté sa carrière publique lorsqu'il a été élu président de l'Association étudiante de l'Université du Manitoba. Durant son mandat, il a pu voyager pour affaires grâce à des mesures de soutien dont les coûts étaient assumés par la Société d'assurance publique du Manitoba (SAPM). En novembre 2001, M. Fletcher a été élu président du Parti progressiste-conservateur (PC) au Manitoba, un poste qui nécessitait également des déplacements. En 2002, la SAPM a décidé de ne plus défrayer M. Fletcher de ses dépenses liées aux soins auxiliaires lors de ses voyages d'affaires à l'extérieur de Winnipeg pour le PC. M. Fletcher a contesté en vain la décision de la SAPM auprès de la Commission d'appel des accidents de la route et de la Cour d'appel du Manitoba.

Tout comme certains employés handicapés requièrent des mesures de soutien pour effectuer leur travail, certains candidats ayant des limitations fonctionnelles doivent avoir accès à des mesures de soutien pour pouvoir fonctionner dans le contexte électoral. Par exemple, lorsque Ross Eadie s'est porté candidat pour devenir député à l'Assemblée législative du Manitoba, il a dû embaucher un guide et chauffeur pour l'aider à faire du porte-à-porte durant sa campagne. D'après M. Eadie, le gouvernement manitobain a assumé la totalité de ses dépenses électorales relatives à sa déficience<sup>10</sup>. La Loi sur le financement des campagnes électorales du Manitoba prévoit le remboursement des dépenses associées aux mesures de soutien pour les personnes handicapées.

Après sa période en politique municipale, M. Wickman s'est présentée à l'élection de l'Assemblée législative de l'Alberta en 1989 sous la bannière du Parti libéral, et il a remporté un siège. Malgré de nombreuses années de réforme du droit et d'efforts de sensibilisation à l'égard de la situation des personnes handicapées, les attitudes négatives manifestées à l'endroit de M. Wickman continuent de nuire aux candidats ayant des limitations fonctionnelles. Ross Eadie décrit franchement la discrimination dont il a été victime lorsqu'il s'est porté candidat à l'élection du conseil municipal de Winnipeg en 1998 : « Ma déficience a causé quelques difficultés avec les électeurs et les partisans. Tout a commencé à la publication d'un dépliant dans lequel j'étais photographié; on ne voyait que mon visage et je portais des verres fumés. De nombreuses personnes ont téléphoné, demandant pour quoi se prenait ce Ross Eadie. » Mon directeur de campagne (maintenant devenu un bon ami) répondait à ces gens que j'étais aveugle. Nous ne saurons jamais si des votes nous ont échappé à cause de ces verres fumés... Une femme a téléphoné au bureau pour nous dire qu'elle n'avait pas l'intention de voter pour moi si cela devait entraîner une hausse de ses impôts. Je lui ai expliqué que je faisais la plupart de mon travail à l'aide d'un ordinateur doté d'une sortie vocale et que j'aurais besoin d'un peu d'aide pour me rendre aux réunions prévues ailleurs qu'à l'hôtel de ville, en raison d'un horaire chargé. Elle a répondu que sa décision était prise, qu'elle ne voterait pas pour moi pour ne pas avoir à payer pour l'achat d'un ordinateur. Je lui ai dit que chaque

« Un autre homme ne m'a même pas écouté quand je suis arrivé à sa porte. Il est rentré dans la maison et en est ressorti avec de l'argent pour le gars aveugle. Je lui ai dit que je pouvais me servir de cet argent aux fins de la campagne, mais ce que je voulais vraiment, c'était son vote [...] ». Il n'y a pas que les citoyens qui font preuve d'une attitude discriminatoire à l'endroit des candidats handicapés.

M. Eadie est maintenant conseiller scolaire élu à Winnipeg. Eant donné que les stéréotypes véhiculés sur les personnes handicapées sont très répandus, les candidats ayant des limitations fonctionnelles doivent tenir compte de l'incidence de leur déficience sur leur vie pour pouvoir faire face aux préjugés. Sam Savona, candidat du Nouveau Parti

*Eant donné que les stéréotypes véhiculés sur les personnes handicapées sont très répandus, les candidats ayant des limitations fonctionnelles doivent tenir compte de l'incidence de leur déficience sur leur vie pour pouvoir faire face aux préjugés.*

Des dirigeants communautaires ont également été influencés par les stéréotypes véhiculés sur les personnes ayant des limitations fonctionnelles. Le compte rendu présenté un soir d'élection au Manitoba a contribué à renforcer les stéréotypes concernant les capacités des personnes ayant une déficience visuelle. M. Eadie ajoute : « J'ai finalement perdu par un vote de 46 % contre 54 %. À un moment donné, j'étais en tête de scrutin, et l'ancien maire de Winnipeg (Bill Norrie) a déclaré à la télévision de la CBC que j'étais un jeune homme très intelligent. Mais il a ajouté qu'il ne savait pas comment j'allais pouvoir me maintenir au même niveau que tout le monde compte tenu de toute la lecture qu'il fallait faire. À la radio, après

Sam Sullivan, qui est maintenant à son quatrième mandat, siège au conseil municipal de Vancouver depuis plus longtemps que tous les autres conseillers actuels.



Photo : Perry Zaurit

candidats en santé? " S'il est élu, il ne représentera que les handicapés. " J'ai certainement récolté quelques votes de sympathie, tout parti-culièrement de ceux qui ont senti ma détermination et mon ardent désir de faire ce travail. Mais un très grand nombre de votes ont été perdus parce qu'on craignait sans raison que j'allais être incapable d'effectuer un bon travail si j'étais élu<sup>4</sup>. »

Selon M. Wickman, à sa troisième victoire électorale, les électeurs s'intéressaient principalement à son rendement et non à sa déficience : « Lorsque j'ai été élu pour un troisième et dernier mandat, mon fauteuil roulant n'a absolument pas influencé les résultats du scrutin. Les électeurs se sont fondés uniquement sur ma feuille de route et mes idées. Les personnes qui n'étaient pas d'accord avec moi n'hésitaient pas à me le communiquer. Celles qui s'étaient déjà laissées influencer, d'un côté ou de l'autre, par mes roues me voyaient dorénavant

## Plusieurs obstacles empêchent la participation totale et égale des personnes handicapées à la politique au Canada.

comme Percy Wickman, le conseiller municipal, et votaient pour la personne comme elles l'auraient fait pour tout autre candidat. J'avais prouvé que malgré ma déficience, j'étais capable de faire autant que les meilleurs. La dernière fois que j'ai présenté ma candidature, dans le cadre d'une campagne plutôt sobre, je suis arrivé en tête des suffrages dans mon propre quartier et je suis passé très près d'enregistrer le meilleur score de tous les candidats<sup>5</sup>. »

éventuels devenait indiquer, dans un formulaire de renseignements personnels, s'ils avaient déjà connu des problèmes de santé mentale. Le premier ministre Paul Martin a ordonné l'élimination de cette pratique et a présenté des excuses à l'Association canadienne pour la santé mentale<sup>6</sup>.

Pour certains, il faut parfois plusieurs tentatives avant de remporter une élection. Percy Wickman d'Edmonton, qui se déplace en fauteuil roulant, a fait ses premières armes en politique à l'Institut de technologie du Nord de l'Alberta, où il s'est fait élire vice-président du conseil étudiant en utilisant le slogan « Wheel ahead with Wickman » (roulez de l'avant avec Wickman). Après avoir présenté sa candidature sans succès à trois reprises à l'élection du conseil municipal d'Edmonton, M. Wickman a été élu en 1977<sup>7</sup>. Il a siégé au conseil jusqu'en 1986.

Comme M. Wickman le souligne dans son autobiographie intitulée *Wheels in the Fast Lane*, des votes ont été perdus en raison de comportements discriminatoires : « De toute évidence, cette fois semblait être la bonne; ils étaient nombreux à croire que j'allais remporter un siège. C'est alors que les gens se sont mis à jaser. " Pourquoi élire une personne handicapée quand il y a tant de

Au Canada, les personnes handicapées qui se présentent à des élections, de même que les organismes formés de personnes handicapées œuvrant à la promotion de la citoyenneté active, contribuent à réduire l'invisibilité des personnes handicapées au sein du processus électoral.

## Faire face aux obstacles à la participation dans le processus électoral

### Attitudes

En dépit des difficultés personnelles et des obstacles systémiques qui nuisent à leur participation au processus électoral, les personnes handicapées au Canada, tout comme dans d'autres pays, s'intéressent à la vie politique. En janvier 2004, le Parti libéral du Canada a supprimé un obstacle systémique auquel étaient confrontées les personnes handicapées : les candidats libéraux



Franklin Delano Roosevelt a été président des États-Unis malgré un grave handicap. Après avoir été atteint de polio, il est devenu gouverneur de New York, puis président de 1933 à 1945. Pour des motifs politiques, il s'est efforcé de dissimuler la paralysie de ses jambes; il était d'ailleurs entendu avec la presse à ce sujet. Cette photo est l'une des deux seules connues où on le voit dans une chaise roulante.

Photo : archives du Musée Franklin D. Roosevelt



# Accès des candidats handicapés au succès électoral au Canada défis à relever et possibilités à saisir

Avril D'Aubin

Analyste de recherche, Conseil des Canadiens avec déficiences

Deborah Stienstra

Professeure et directrice, Programme de deuxième cycle en études des incapacités, Université du Manitoba

Au Canada, on ne voit guère de personnes handicapées participer aux processus électoraux. Sur les listes des candidats aux élections municipales, provinciales et fédérales, les personnes handicapées demeurent considérablement sous-représentées, tout particulièrement les personnes dont les limitations fonctionnelles nécessitent des mesures d'adaptation telles que des services d'interprètes gestuels, des médias substitués et d'autres types d'appui. Les historiens et les analystes de la politique canadienne ne font grand cas ni de la présence ni de l'absence des personnes handicapées. En outre, certains candidats et élus handicapés demeurent discrets, et leur déficience passe inaperçue. Cette sous-représentation est attribuable en partie à l'attitude négative du public envers les personnes handicapées, au manque de connaissances à l'égard des coûts associés à leur participation et de la contribution qu'elles peuvent apporter, de même qu'au manque de ressources à la disposition des candidats handicapés, notamment des mesures de soutien appropriées, des fonds suffisants et un accès adéquat aux occasions politiques. Le présent article traite de l'expérience qu'ont vécue divers candidats électoraux handicapés; il aborde à la fois les obstacles que doivent surmonter les personnes handicapées pour accéder à une charge publique et les

solutions susceptibles de les aider à jouir des mêmes possibilités que les autres candidats dans le cadre des processus électoraux au Canada. Plusieurs obstacles empêchent la participation totale et égale des personnes handicapées à la politique au Canada. En tant que groupe, les personnes handicapées sont pauvres et disposent d'un accès restreint à des mesures de soutien (biens et services permettant de surmonter les obstacles liés à une déficience). Bon nombre d'obstacles physiques existent toujours dans la société canadienne : les lieux publics inaccessibles sont courants. L'offre de documents en braille, d'autres types de médias substitués et de services d'interprétation gestuelle pour les personnes sourdes est limitée. Les attitudes stéréotypées à l'égard des capacités des personnes handicapées subsistent. On dispose de peu de renseignements sur les personnes handicapées ayant été élues à une charge publique au cours de l'histoire. On commence seulement à reconnaître une part des faits en ce qui a trait au président américain handicapé Franklin D. Roosevelt<sup>1</sup>. Par conséquent, il y a peu de représentants élus aux échelons supérieurs auxquels les personnes handicapées puissent s'identifier.

1. Au nombre des principaux rapports sur la question figurent les suivants : Donner un sens à notre citoyenneté canadienne : la volonté d'intégrer les personnes handicapées, rapport du Groupe de travail fédéral concernant les personnes handicapées, Ottawa, Chambre des communes, 1996; Orientations futures du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées – La pléine citoyenneté : une responsabilité collective, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1999; Vers l'intégration des personnes handicapées : un rapport du gouvernement du Canada, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 2002.
2. Développement des ressources humaines Canada, L'incapacité au Canada : un profil en 2001, disponible à <http://www.hdc-rlth.gc.ca/hrth/sld-slds/ols/ols/menu/homeex.shtml>.
3. Elle diffère aussi pour les femmes, les Autochtones et les minorités visibles. Voir Belonging: The Meaning and Future of Canadian Citizenship, publié sous la direction de William Kaplan, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993; et James J. Rice et Michael J. Prince, Changing Politics of Canadian Social Policy, Toronto, University of Toronto Press, 2000.
4. Voir Nihilini Saxena, Citizens' Dialogue Experience: Follow-up Survey Results, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2003; Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : nouveau sondage des non-votants, Elections Canada, mars 2003, [www.elections.ca](http://www.elections.ca), sous la rubrique « Lois et politiques électorales ».
5. Chambre des communes du Canada, Obstacles : Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1981.
6. Fraser Valentine et Jill Vickers, « Released from the Yoke of Paternalism and Charity: Citizenship and the Rights of Canadians with Disabilities », Revue internationale d'études canadiennes, vol. 14, automne 1996, p. 173.
7. Pour plus de détails sur ces réformes et d'autres mesures connexes, voir [www.elections.ca](http://www.elections.ca), sous les rubriques « Renseignements généraux », « Documentation » et « L'accessibilité au système électoral ».

En 2001, une modification historique a été apportée à la *Loi électorale* de l'Ontario : on y a ajouté une disposition selon laquelle, dans les trois mois suivant le jour d'élection, chaque directeur du scrutin doit établir un rapport sur les mesures d'accessibilité qu'il a prises à l'intention des électeurs handicapés. Ces rapports doivent être présentés au directeur général des élections de l'Ontario, qui les rendra publics. Dans le sillage de l'élection générale provinciale d'octobre 2003, une première série de ces rapports seront produits. Ils permettront de mieux comprendre les expériences des citoyens handicapés à l'égard du processus électoral, et, sans doute, de relever les problèmes à régler et de cerner des améliorations possibles à apporter aux politiques et aux pratiques administratives relatives aux élections dans cette province. Les autres régimes du pays devraient envisager sérieusement d'adopter une disposition semblable.

Par ailleurs, des recherches pourraient être menées sur les raisons pour lesquelles les citoyens handicapés votent ou non, aux échelles nationale ou provinciale et territoriale; sur les préférences en matière de réforme électorale (valeurs, buts et mécanismes) des organismes voués aux personnes handicapées, notamment la possibilité d'abandonner le système uninominal majoritaire à un tour afin d'accroître la représentation des personnes handicapées au sein des assemblées législatives; sur les avantages et les inconvénients de l'inscription et du vote sur Internet; et sur la relation entre les Canadiens handicapés (ainsi que leur famille et leurs intervenants) et les représentants élus, qui doivent tenir à l'égard de ce groupe d'électeurs un rôle de protecteur et tenir compte de leurs préoccupations et de leurs besoins. **x**

nos systèmes électoraux au profit des citoyens handicapés. Ces réformes se sont appuyées sur des compréhensions diverses de la question de l'incapacité, ce qui n'est pas surprenant, étant donné la multitude de points de vue qui existent à cet égard, au Canada et à l'étranger. Ainsi, dans l'optique des droits de la personne, qui met l'accent sur l'égalité et la dignité humaine, on s'est attaqué avec succès aux exclusions du droit de vote fondées sur la déficience mentale, jugées injustes et discriminatoires. D'autres réformes reflètent l'approche matérielle; elles reconnaissent que les obstacles physiques, par exemple dans les bureaux de scrutin et les modalités de vote, peuvent empêcher les personnes handicapées de participer aux élections. Enfin, de nombreuses réformes des systèmes électoraux du Canada ont été exécutées du point de vue biomédical ou fonctionnel, selon lequel des mesures d'adaptation (bureaux itinérants, bulletins de vote postal, etc.) doivent être prises pour aider les personnes retraitées dans leur capacité d'obtenir et de marquer un bulletin de vote.

Neanmoins, des obstacles à la pleine participation électorale se dressent encore devant les citoyens handicapés, et le processus électoral n'est pas aussi accessible qu'il pourrait l'être au Canada. Pour assumer pleinement leur rôle d'électeur, de nombreuses personnes handicapées ont besoin non seulement d'un accès de plain-pied aux bureaux de scrutin, mais aussi d'autres ressources adaptées, telles que des supports et des appareils spécialisés, des services personnels d'aide à la réalisation d'activités courantes, et des moyens de transport pratiques. Ils ont aussi besoin de renseignements, exprimés en langue claire et sur supports de substitution, au sujet des candidats, des dossiers d'actualité et du processus électoral.

Dans la loi électorale du Québec, on énonce qu'un électeur sonde peut se faire assister, aux fins de communiquer avec les membres du personnel électoral, d'une personne capable d'interpréter le langage gestuel des sourds. La loi de l'Ontario précise que l'électeur a le droit de demander l'aide d'un interprète, mais que, si les services d'un interprète ne sont pas disponibles, l'électeur ne doit pas, entre-temps, recevoir le bulletin de vote. Enfin, la loi fédérale prévoit qu'un scrutateur peut nommer et asseoir un interprète gestuel pour lui servir d'intermédiaire lorsqu'il éprouve de la difficulté à communiquer à un électeur tous les renseignements nécessaires pour que celui-ci puisse exercer son droit de vote.

Il peut être difficile pour un électeur ayant un handicap ou une incapacité physique de voter à son bureau de scrutin si ce dernier n'est pas muni d'un accès de plain-pied ou s'il n'est pas facile d'accès. Dans ces circonstances, les certificats de transfert permettent aux électeurs à mobilité réduite d'aller voter à un autre bureau de scrutin, dans le cadre d'un accès de plain-pied, même même circumscription. Fait surprenant, seuls quatre régimes, soit le fédéral et ceux du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario – permettent l'utilisation des certificats de transfert le jour d'élection.

Nous pouvons donc dire que, à l'échelle du pays, la capacité des Canadiens handicapés de voter et de bénéficier d'un accès efficace et équitable au processus électoral demeure très inégale.

**Conclusion : L'accès au droit démocratique – un processus inachevé**

Ces dernières années, des réformes ont été opérées afin de moderniser

## Accessibilité du système électoral

*Élections Canada a amélioré de nombreux services au cours des dernières décennies pour répondre aux besoins des électeurs, en particulier les personnes handicapées.*

- Dans les bureaux de vote par anticipation et les bureaux de scrutin du jour d'élection, toute personne ayant une déficience visuelle peut obtenir un gabarit de vote en carton pour l'aider à marquer le bulletin.
- Des interprètes peuvent accompagner les électeurs pour les aider au bureau de scrutin.
- L'électeur peut demander qu'on l'aide à marquer le bulletin aux bureaux de vote par anticipation et aux bureaux de scrutin du jour d'élection. Les électeurs peuvent également se faire accompagner d'un ami ou d'un parent qui pourra les aider, après avoir prêté serment.
- Les dépenses personnelles qu'un candidat handicapé ou gardien d'une personne handicapée est autorisé à engager comprennent les dépenses liées directement au handicap en cause.

### Élections Canada fournit les services d'information suivants afin d'aider les personnes handicapées :

- ligne d'information sans frais pour les personnes sourdes ou malentendantes : ATS 1 800 361-8935;
- information en médias substituts (gros caractères, braille, audiotexte, disquette);
- publications en langue simple pour les personnes qui ont de la difficulté à lire;
- information, accès par courriel et formulaires d'inscription au vote par bulletin spécial sur Internet ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

- Il y a maintenant trois façons de voter : par bulletin de vote spécial, à un bureau de vote par anticipation, ou le jour du scrutin.
- Le bulletin de vote spécial permet aux Canadiens de voter par la poste ou en personne au bureau de leur directeur du scrutin. (Voir l'encadré « Vote par bulletin spécial », à la p. 21.)
- Tous les bureaux de révision, les bureaux de scrutin et les autres locaux utilisés pendant une élection doivent avoir un accès de plain-pied.
- Dans les rares cas où, le jour d'élection, des bureaux de scrutin n'auraient pas un accès de plain-pied, des certificats de transfert sont disponibles afin que les électeurs handicapés puissent aller voter à un autre bureau de scrutin muni d'un accès de plain-pied.
- La carte d'information de l'électeur envoyée à chaque électeur inscrit après le déclenchement d'une élection précise si son bureau de scrutin est muni d'un accès de plain-pied.
- Des bureaux de scrutin itinérants sont aménagés dans les établissements où résident des personnes âgées ou handicapées.
- Dans les hôpitaux et certains établissements résidentiels, on transporte une boîte de scrutin d'une chambre à l'autre afin de faciliter le vote.

même si elles sont incapables de voter en personne par anticipation ou le jour d'élection. Des dispositions sur l'accessibilité du vote par anticipation figurent dans la législation de tous les régimes, sauf celui de la Saskatchewan. Les lois électorales de plusieurs provinces précisent que les électeurs malades ou ceux ayant une incapacité ou un handicap forment une catégorie d'électeurs admissibles à l'utilisation des bulletins de vote spéciaux ou de vote postal. Cependant, le vocabulaire utilisé diffère selon les lois et, dans certains cas, il semble traduire un vague engagement plutôt qu'une garantie ferme.

L'utilisation de bureaux de scrutin itinérants est prévue dans les lois de sept provinces et de deux territoires. Habituellement, les bureaux itinérants sont prévus dans des établissements (établissements de soins prolongés, établissements de santé, résidences pour personnes âgées) et, dans certains régimes, dans des régions peu peuplées et isolées. En Alberta et en Nouvelle-Ecosse, la loi électorale précise qu'un bureau itinérant ne peut être aménagé que dans des établissements où vivent au moins 10 électeurs. Sont donc exclus par ce seuil les électeurs vivant dans des maisons de transition ou des logements supervisés de plus petite taille.

Pour ce qui est de la seconde catégorie de services – l'aide aux électeurs handicapés le jour d'élection –, on constate une disparité semblable à l'échelle du pays. L'utilisation de gabarits permet aux électeurs aveugles ou ayant une déficience visuelle de marquer leur bulletin de vote de manière confidentielle, sans qu'une autre personne doive les aider. Seulement huit régimes canadiens fournissent des gabarits (dans le cas de six d'entre eux, ce service est une exigence prévue par la loi). Seuls trois régimes mentionnent dans leur législation électorale les électeurs

années, dans les provinces et les territoires. Parmi les 14 gouvernements du Canada (le gouvernement fédéral, les 10 gouvernements provinciaux et les 3 gouvernements territoriaux), seulement 2, ceux du Québec et du Nouveau-Brunswick, excluent légalement du vote certaines personnes handicapées. Deux grandes catégories de services sont offerts aux électeurs handicapés : (1) les méthodes de vote substitutives, telles que le vote par procuration, les bureaux de scrutin itinérants, les bureaux de vote par anticipation munis d'un accès de plain-pied, et les bulletins de vote spéciaux ou de vote postal; et (2) l'aide d'élection, qui prend la forme, entre autres, de gabarits, d'interprètes et de certificats de transfert.

*Cependant, la plupart des gouvernements du Canada n'ont pas opté pour cette méthode, mais plutôt pour celle des bulletins de vote spéciaux ou de vote postal, qui permettent aux personnes d'exercer leur droit de vote même si elles sont incapables de voter en personne par anticipation ou le jour d'élection.*

En ce qui concerne la première catégorie de services – les méthodes de vote substitutives –, seuls l'Ontario et les trois territoires offrent l'option du vote par procuration, qui consiste en la désignation par un électeur d'un autre électeur qui votera à sa place dans une circonscription. Le cas échéant, cette option est offerte à tous les électeurs, qu'ils aient un handicap ou non. Cependant, la plupart des gouvernements du Canada n'ont pas opté pour cette méthode, mais plutôt pour celle des bulletins de vote spéciaux ou de vote postal, qui permettent aux personnes d'exercer leur droit de vote

Un agent d'Élections British Columbia tient un isolot afin de permettre à un électeur handicapé de Westbank (Colombie-Britannique) de participer au vote par anticipation lors de l'élection provinciale de mai 2001.



Photo : PC/Kéouma Courter (Dany Nylander)

certain citoyens ayant une déficience mentale ont-ils été privés du droit de voter aux élections fédérales jusqu'en 1988, mais de nombreux autres ont dû faire face – et font toujours face aujourd'hui – à des obstacles comportementaux et (à certains endroits) architecturaux à l'exercice de leur droit de vote. Pour tous les Canadiens handicapés, le vote représente une expression importante de leur liberté démocratique et de leur participation à une collectivité politique où subsistent encore exclusion et obstacles.

## Réformes récentes aux lois et aux pratiques électorales

En fait, les efforts visant à garantir aux personnes handicapées le plein accès au vote constituent un processus continu, et inachevé. Diverses modifications ont été apportées à la loi électorale fédérale et aux pratiques administratives connexes en 1988, en 1992, en 1993, en 1996 et en 2000. Au nombre des principales réformes touchant les personnes handicapées figurent les suivantes :

- bulletins de vote spéciaux permettant aux Canadiens de voter par la poste ou
- De même, des progrès importants ont été accomplis, au cours des 10 dernières années, dans les provinces et les territoires. Parmi les 14 gouvernements du Canada (le gouvernement fédéral, les 10 gouvernements provinciaux et les 3 gouvernements territoriaux), seulement 2, ceux du Québec et du Nouveau-Brunswick, excluent légalement du vote certaines personnes handicapées. Deux grandes catégories de services sont offerts aux électeurs handicapés : (1) les méthodes de vote substitutives, telles que le vote par procuration, les bureaux de scrutin itinérants, les bureaux de vote par anticipation munis d'un accès de plain-pied, et les bulletins de vote spéciaux ou de vote postal; et (2) l'aide d'élection, qui prend la forme, entre autres, de gabarits, d'interprètes et de certificats de transfert.
- En ce qui concerne la première catégorie de services – les méthodes de vote substitutives –, seuls l'Ontario et les trois territoires offrent l'option du vote par procuration, qui consiste en la désignation par un électeur d'un autre électeur qui votera à sa place dans une circonscription. Le cas échéant, cette option est offerte à tous les électeurs, qu'ils aient un handicap ou non. Cependant, la plupart des gouvernements du Canada n'ont pas opté pour cette méthode, mais plutôt pour celle des bulletins de vote spéciaux ou de vote postal, qui permettent aux personnes d'exercer leur droit de vote
- bureaux de scrutin itinérants dans les établissements où vivent des personnes handicapées;
- programmes d'éducation et d'information des personnes ayant des besoins spéciaux, y compris à l'aide de médias substituts tels que le braille, les gros caractères et les audiocassettes;
- séances de formation et de sensibilisation à l'accessibilité pour les directeurs du scrutin.
- De même, des progrès importants ont été accomplis, au cours des 10 dernières années, dans les provinces et les territoires.



Tous les bureaux de scrutin et les bureaux des directeurs du scrutin utilisés pendant une élection fédérale doivent être munis d'un accès de plan-pied. Lors de l'élection générale de 2000, les directeurs du scrutin ont modifié de nombreux bureaux (dont celui ci-dessus) pour y assurer l'accès de plan-pied.

décennies ou des siècles. Pour un grand nombre de personnes handicapées, le droit d'avoir un accès garanti au processus électoral ne s'est concrétisé qu'au cours de la dernière décennie environ.

On peut dire que le droit de vote se traduit par deux histoires différentes, comme le montre le tableau à la page précédente. L'une est celle, dominante, du droit de vote universel, à laquelle s'ajoute depuis peu le récit d'un malaise croissant à l'égard de la participation électorale. Par contre, l'autre histoire, celle des Canadiens handicapés, brosse un tableau bien différent de l'exercice du vote et des attentes quant au processus électoral.

Àu début des années 1980, le Comité spécial de la Chambre des communes concernant les invalides et les handicapés a entendu dans ses audiences diverses plaintes selon lesquelles les mécanismes de scrutin en place aux niveaux national et provincial faisaient que de nombreuses personnes

handicapées. Il a par conséquent recommandé l'aménagement des bureaux de scrutin dans les hôpitaux, les foyers de soins infirmiers et les immeubles d'habitation.

handicapées avaient de la difficulté à voter le jour d'élection. Les bureaux de scrutin étaient souvent trop éloignés, ou inaccessibles. À cette époque, un seul régime au pays, celui du Manitoba, avait instauré un système de vote par la poste aux élections générales. Le comité spécial *Canada* devait refléter le principe fondamental voulant que les élections doivent être accessibles

Photo: Élections Canada



Le bulletin de vote spécial, grâce à un système unique d'enveloppes assurant le secret du vote, permet aux Canadiens de voter par la poste ou en fagon, l'électeur doit demander une trousse de vote par bulletin spécial.

Àu sujet des mesures prises par le gouvernement fédéral pour garantir les pleins droits politiques aux personnes handicapées, Fraser Valentine et Jill Vickers font remarquer : « Le plein accès au droit de vote n'a été garanti aux personnes handicapées [c'est-à-dire réduite ou une déficience sensorielle] qu'en 1992, année où il est devenu obligatoire d'assurer l'accessibilité architecturale des bureaux de scrutin. » Bien qu'il ait fallu attendre le projet de loi C-114, adopté en 1993, pour que cesse finalement l'exclusion du droit de vote des personnes restreintes dans leur liberté de mouvement ou privées de la gestion de leurs biens pour cause de maladie mentale, dès octobre 1988, la Cour fédérale du Canada a déterminé, pendant l'élection générale tenue cette année-là, que cette exclusion était invalide car contraire à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Par conséquent, les personnes handicapées exclues jusque-là ont pu voter à l'élection fédérale de 1988.

Les Canadiens ayant un handicap ne tiennent donc pas pour acquis l'exercice du vote. Pour eux, ce processus politique prend un sens tout particulier, et ce, pour plusieurs raisons. Non seulement

L'exercice du droit de vote et le processus électoral : deux perspectives	
Électorat général	
Électeurs handicapés	
Citoyen type	Personnes valides de corps et d'esprit
Le vote au Canada	Processus politique existant depuis longtemps et forme de participation civique traditionnelle issue d'un élargissement progressif du droit de vote
Participation électorale	Désaffection : baisse de la participation électorale lors de nombreuses élections fédérales et provinciales
Contexte contemporain	Désillusion : la baisse de la participation électorale est considérée comme le résultat d'une apathie des gouvernements, d'un manque de confiance dans le grand public, d'un cynisme à l'endroit croissante du mouvement de défense des droits des personnes handicapées et la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>
Réformes proposées	Règles concernant le financement des partis politiques; accessibilité accrue du processus de vote; éducation civique Au-delà du processus électoral existant : prise en considération d'autres systèmes électoraux en remplacement du système uninominal majoritaire à un tour; changements aux institutions gouvernementales et législatives

**Bref profil de l'incapacité au Canada**

Selon la dernière enquête exhaustive sur l'incapacité, menée en 2001, 12,4 % des Canadiens, soit 3,6 millions de personnes, ont un handicap. On considère qu'une personne est handicapée si elle déclare que sa participation à une activité normale menée par les gens en société est limitée ou restreinte par un problème physique ou mental ou un trouble de santé. Assurément, le vote à une élection fédérale, provinciale ou territoriale constitue, pour les adultes du Canada, une « activité normale ».

Les données d'enquête révèlent que les taux et les types d'incapacité, ainsi que la gravité des handicaps, varient selon les groupes d'âge. Chez les personnes âgées (65 ans et plus), le taux d'incapacité est de 41 %, tandis qu'il est de 10 % chez les adultes en âge de

travailler (15 à 64 ans), et de 3 % chez les enfants (14 ans ou moins). Nous pouvons donc calculer qu'environ 93 % des Canadiens handicapés, soit plus de 3,3 millions d'entre eux, sont en âge de voter.

Nous savons aussi que la plupart des personnes handicapées ont une incapacité légère ou modérée, et non grave ou très grave, niveaux déterminés en fonction de la fréquence et de l'intensité des limitations d'activité déclarées. Quant aux types les plus fréquents de handicaps, ils concernent la mobilité, l'agilité et la douleur. Ce profil peut être observé non seulement à l'échelle nationale, mais aussi dans chaque province. Au sein de la population en âge de travailler, on constate aussi un nombre considérable

de « handicaps invisibles », tels que les troubles psychologiques et mémoriels ainsi que les incapacités d'apprentissage.

**Pour un grand nombre de personnes handicapées, le droit d'avoir un accès garanti au processus électoral ne s'est concrétisé qu'au cours de la dernière décennie environ.**

**Le droit de vote et l'accès au système électoral : deux histoires différentes**

L'histoire de la citoyenneté chez les Canadiens handicapés diffère de la version qui a habituellement cours dans beaucoup d'autres démocraties libérales<sup>3</sup>. Elle ne relate pas un élargissement constant et continu des droits et des responsabilités au fil des



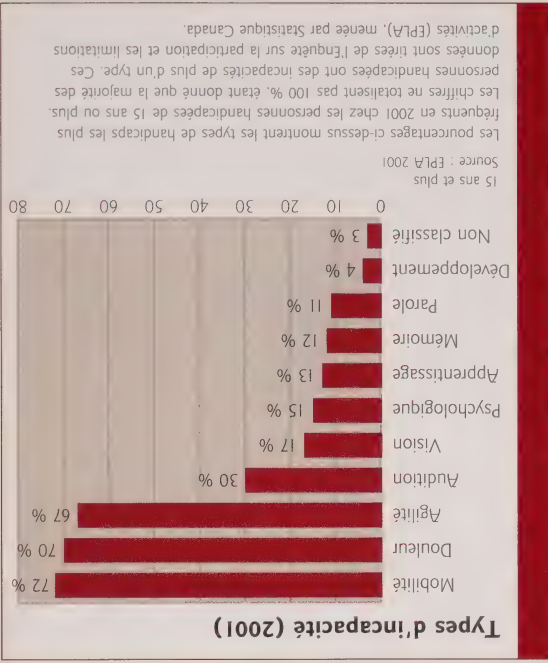
# Les personnes handicapées et les systèmes électoraux du Canada la progression graduelle du droit de vote

Michael J. Prince

Doyen par intérim, Faculté du développement humain et social, Université de Victoria

Au cours des 20 dernières années, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en sont venus à reconnaître dans la citoyenneté l'un des principes centraux des énoncés de politique et des ententes de programmes liés aux personnes handicapées. Conjointement, les gouvernements sont d'avis que la société, l'économie et la politique publique canadiennes ne concrétisent qu'inadéquatement, dans le cas de nombreuses personnes handicapées, ce principe de la citoyenneté. La vision en cause repose sur les valeurs que sont l'égalité, l'intégration et l'indépendance, ainsi que sur les principes des droits et des responsabilités, de l'habilitation et de la participation. L'orientation politique convenue consiste à favoriser l'accès à des programmes généraux visant une participation pleine et égale des personnes handicapées à tous les aspects de la société canadienne.

Le présent article examine la dimension politique de la citoyenneté des personnes handicapées. Il porte en particulier sur les politiques et l'administration des systèmes électoraux aux paliers fédéral, provincial et territorial, vues dans l'optique des citoyens handicapés. Il vise à faciliter la compréhension de la situation actuelle de cette partie de l'électorat quant au droit de vote au Canada.



# Les personnes handicapées et les élections

L'une des plus importantes mesures de l'accessibilité du processus électoral est la facilité avec laquelle les personnes handicapées peuvent exercer leur droit de vote. Il y a un peu plus d'une décennie, nous avons supprimé des obstacles majeurs au niveau fédéral au moyen de modifications à la *Loi électorale du Canada*. D'autres améliorations ont suivi, et l'accessibilité du processus électoral fédéral canadien est maintenant reconnue comme un modèle pour les autres pays. Plusieurs gouvernements provinciaux ont également adapté leurs lois et leurs pratiques électorales. Les quatre premiers articles du présent numéro de *Perspectives électorales* portent sur ces progrès et rappellent aux lecteurs ce qu'il reste à faire.

Les améliorations à l'accessibilité du processus électoral pour les personnes handicapées comprennent le vote par bulletin spécial, l'accès de plain-pied aux lieux de scrutin, l'inscription le jour d'élection et les programmes d'information du public. Les groupes qui représentent les personnes handicapées y ont contribué grandement en remettant en question les lois et les pratiques discriminatoires, et en donnant de précieux conseils aux administrateurs électoraux.

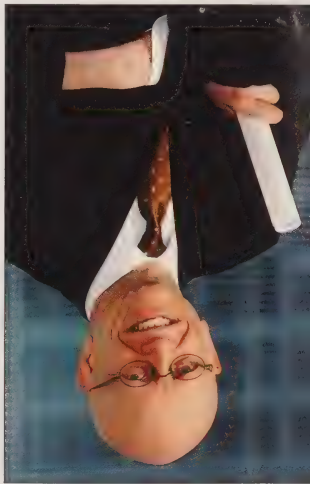
Dans le contexte actuel où les Canadiens se familiarisent avec un nouveau régime fédéral de financement politique, ce numéro propose une analyse de la décision de la Cour suprême des États-Unis de maintenir la *Bipartisan Campaign Reform Act* adoptée en 2002 (qui avait fait l'objet d'un article dans le numéro de mai 2002 de *Perspectives électorales*). Les objectifs de la loi américaine sont différents de ceux du projet de loi canadien C-24 (adopté en 2003). Cependant, quelques-unes des questions en jeu, particulièrement la mesure dans laquelle les lois sur le financement électoral peuvent limiter la liberté d'expression, correspondent à certains aspects du débat canadien sur les règles du financement politique.

Les numéros de juillet et de novembre 2003 de *Perspectives électorales* examinaient en détail les facteurs liés au faible taux de participation des jeunes Canadiens et des Autochtones. Le présent numéro revient sur la participation électorale de ces groupes. Les comptes rendus de deux importants exercices de consultation par Elections Canada éclairaient davantage notre compréhension des tendances et présentent diverses suggestions des participants sur ce qui devrait être fait. Pour de plus amples renseignements sur les initiatives jeunesse d'Elections Canada, consultez la rubrique « Activités électorales en bref ».

Enfin, j'invite les lecteurs de *Perspectives électorales* à m'envoyer leurs commentaires sur les articles parus dans ce numéro. Vos lettres peuvent être envoyées à l'adresse postale ou à l'adresse de courriel figurant à la page précédente. ✕

*Jean-Pierre Kingsley*

Jean-Pierre Kingsley



Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections du Canada

# Table des matières

VOL. 6 • N° 1 • AVRIL 2000

- 1 Message du directeur général des élections
- 2 Les personnes handicapées et les élections
- 2 Les personnes handicapées et les systèmes électoraux du

Canada : la progression graduelle du droit de vote

Michael J. Prince

L'amélioration, aux niveaux fédéral, provincial et territorial, de l'accès

des personnes handicapées au processus électoral

Accès des candidats handicapés au succès électoral au

Canada : défis à relever et possibilités à saisir

April D'Aubin et Deborah Stiensstra

Les obstacles qui empêchent la participation totale des candidats

handicapés aux élections

Évolutions du droit de vote des Canadiens handicapés aux

élections fédérales

Diane R. Davidson et Miriam Lapp

Depuis trois décennies, des changements juridiques et administratifs ont

été apportés pour rendre le processus électoral fédéral plus accessible.

Évolution de l'accès à l'exercice du droit de vote au

Québec pour les personnes handicapées

Michael Leclerc

Les mesures prises par le Québec pour faciliter l'accès au vote et à

l'information sur le processus électoral

V'affaire McConnell c. FEC : une ère nouvelle dans le

financement électoral aux États-Unis?

Anthony Corrado et Thomas E. Mann

Exposé de la décision de la Cour suprême des États-Unis validant la *Bipartisan Campaign Reform Act* de 2002, et analyse de ses répercussions

Forum national sur le vote des jeunes

Des mesures pour améliorer la participation des jeunes Canadiens aux

élections fédérales

Les canariis, les mines et le déclin du vote chez les jeunes Canadiens

Roger Gibbins

Le désengagement des jeunes pourrait bien être le symptôme d'une apathie

politique plus générale.

Table ronde sur les jeunes Autochtones et le processus électoral

Les obstacles à la participation électoral des jeunes Autochtones et les

mesures à prendre pour leur faciliter l'accès au vote

49 Activités électorales en bref

Élections Canada est une institution

indépendante établie par le Parlement

Perspectives électorales est une publication préparée

par Elections Canada. Elle est publiée trois fois par

année. Cette publication s'adresse aux personnes

qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections :

les universitaires, les parlementaires, le personnel

d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les

directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les

employés d'Elections Canada. Les opinions exprimées

par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles

du directeur général des élections du Canada.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles

au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Les retours, nous nous réservons le droit de les modifier

nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous

d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais

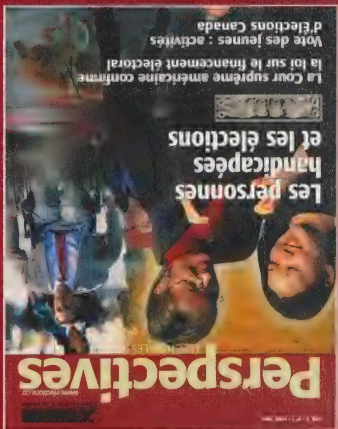
Nous acceptons les articles et les photos susceptibles

de photos à l'adresse suivante : Wayne Brown,

directeur de la rédaction, *Perspectives électorales*,

Elections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada)

K1A 0M6 (wayne.brown@elections.ca).



**Rédacteur en chef**  
F. Leslie Seidle

**Directeur de la rédaction**  
Wayne Brown

**Conseillère à la rédaction**  
(ce numéro seulement)  
Miriam Lapp

Pour plus de renseignements, veuillez  
communiquer avec Elections Canada :

Téléphone : 1 800 463-6868

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

© ÉLECTIONS CANADA 2004  
ISSN 1488-1515  
TOUTS DROITS RÉSERVÉS  
IMPRIMERIE AU CANADA

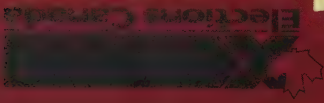


Eleanor Milne, Chris Fairbrother  
et Marcel Joannis

Le Vote (1979-1980)  
Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm,  
Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le  
mur est de la Chambre des communes.  
Les quatre têtes aux longs cheveux  
qui forment la base de cette sculpture  
entourent les premières syllabes de  
l'hymne national : « O-Canada ».

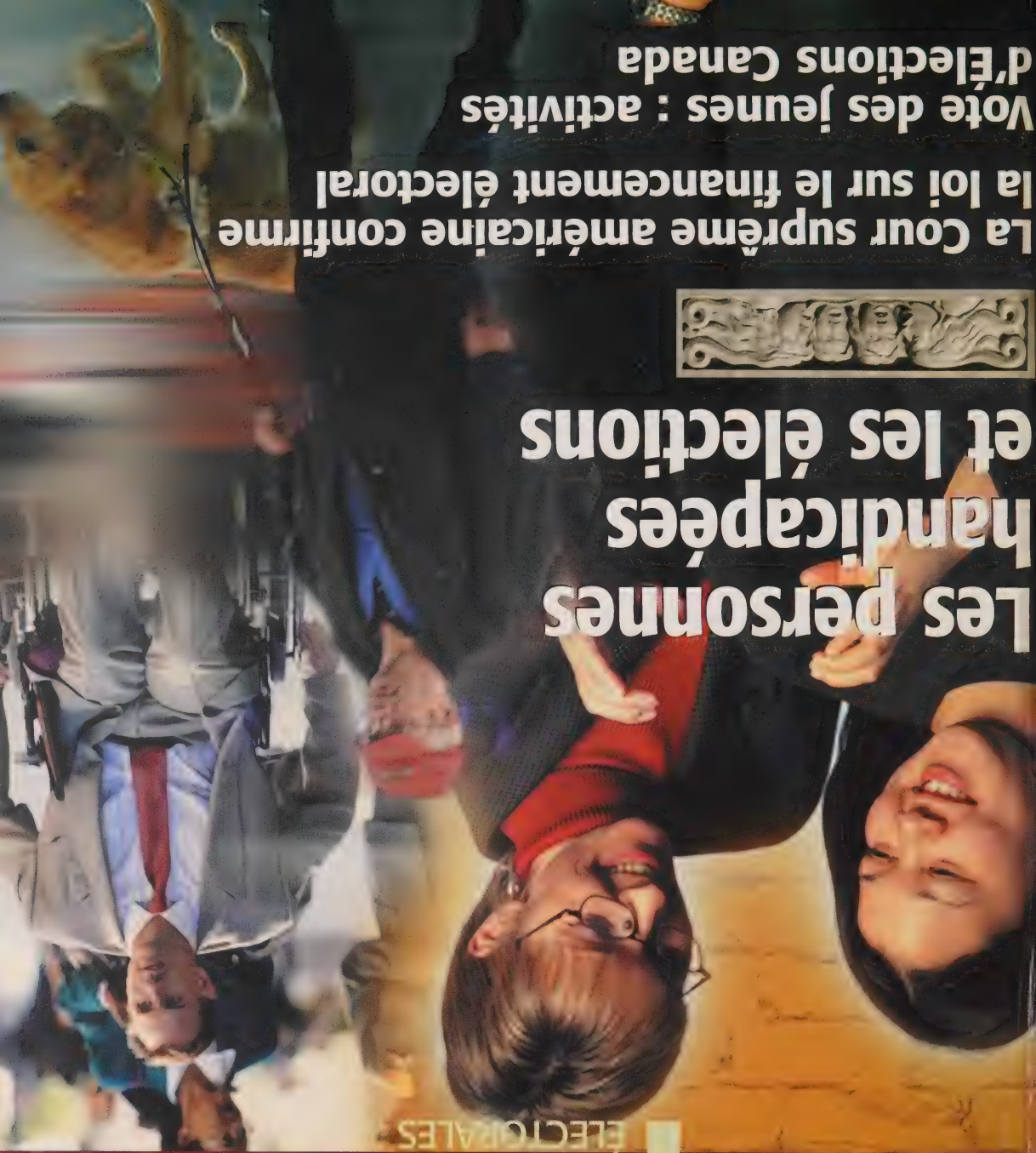
Photos de la page couverture : Elections  
Canada, Getty Images et Personnes  
handicapées en direct



[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

# Perspectives

ELECTORALES



## Les personnes handicapées et les élections

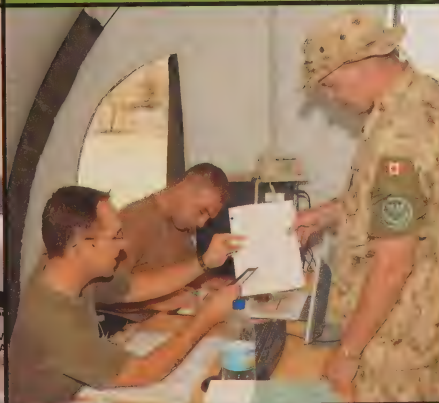
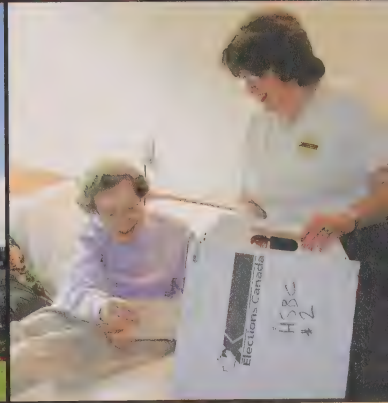
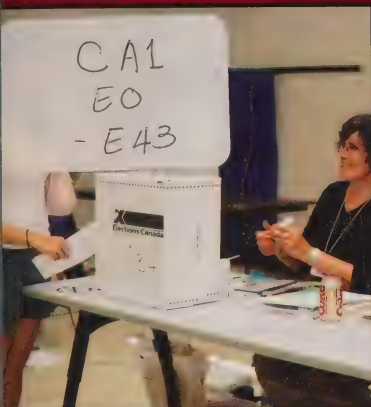


La Cour suprême américaine confirme  
la loi sur le financement électoral  
Vote des jeunes : activités  
d'Elections Canada

# ELECTORAL Insight

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

Government  
Publications



## 2004 General Election



## 2004 General Election

### Editor

National and International Research  
and Policy Development

For more information, contact  
Elections Canada:

Telephone: 1 800 463-6868

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

© ELECTIONS CANADA 2005

ISSN 1488-3538

EC 91830

ALL RIGHTS RESERVED  
PRINTED IN CANADA



Eleanor Milne, Chris Fairbrother and  
Marcel Joannis

*The Vote* (1979-1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm,

House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture  
on the east wall of the House of Commons  
chamber, shows four heads with flowing  
hair whose mouths shape, in song, the  
first syllables of Canada's national  
anthem, "O-Ca-na-da".

Cover photos: Randy Harquail,

Wayne Brown and Cpl. John Bradley

# Contents

VOL. 7 • NO. 1 • JANUARY 2005

## 1 Chief Electoral Officer's Message

## 6 Missing the Message: Young Adults and the Election Issues

*Elisabeth Gidengil, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier  
and Neil Nevitte*

Many young Canadians are not hearing what the political parties are saying

## 12 Different Strokes: Why Young Canadians Don't Vote

*André Turcotte*

They view the issues and make their decisions differently than their elders do

## 17 Aboriginal Candidates in the 2004 General Election

*Loretta Smith*

Their record number of seats won is still less than the Aboriginal proportion  
of the population

## 23 Women Beneath the Electoral Barrier

*Nikki Macdonald*

A decade of little progress means women still hold only about one fifth  
of the seats in Parliament

## 28 Opinion Polls and the *Canada Elections Act*

*Claire Durand*

The media are providing more information about polling methods, but  
not enough

## 32 Bill C-24: Replacing the Market with the State?

*Ian Stewart*

The impact of new public financing provisions on political parties in the  
2004 election

## 37 Making Votes Count: How Well Did Our Electoral System Perform?

*Lawrence LeDuc*

The 2004 election produced less disproportionality but it's still a  
regionalized result

## 42 A Mixed-Member Proportional System Applied to the 2004 Election

*Henry Milner*

A mixed-member proportional system could improve representation and  
stem the decline in voter turnout

## 48 Fixed-Date Elections: Improvement or New Problems?

*Don Desserud*

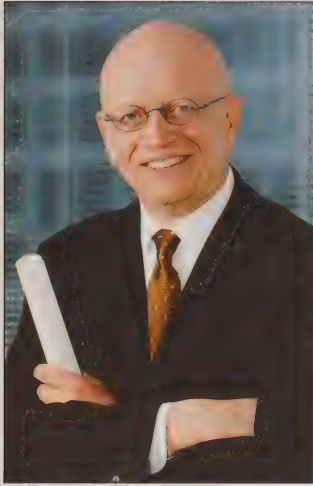
It may sound like a good idea, but fixed-date elections cannot really work  
in our parliamentary system

### *Elections Canada is an independent body set up by Parliament*

*Electoral Insight* is published by Elections Canada three times a year. It is  
intended for those interested in electoral and related matters, including  
parliamentarians, officials of international and domestic electoral  
management bodies, election officers and academics. The opinions  
expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect  
those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral  
Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed.  
If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to National and  
International Research and Policy Development, Editor, *Electoral Insight*,  
Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6  
(NIRPD-RNIEP@elections.ca).



Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

# The 2004 General Election

Canada's 38th general election was held on June 28, 2004. The election period began on May 23, following a period of significant legislative and political changes, including changes to the electoral boundaries, party registration requirements and political financing rules, as well as changes in the leadership of several political parties and the merger of two parties.

This special issue of *Electoral Insight* is devoted to the 2004 general election. The articles cover a broad range of issues, including youth electoral participation, the representation of women and Aboriginal people, both as candidates and as members of Parliament, and the impact of legislative provisions relating to public opinion polls and political party financing. In addition, three authors examine the possible effects of institutional changes that have been the focus of recent public debate, namely electoral system reform and fixed-date elections.

To provide a context for the articles in this issue, I am presenting here an overview of the conduct of the 38th general election. First, I review the legislative context of the election. Second, I describe Elections Canada's key initiatives. I conclude with a look at Elections Canada's post-election research and analysis as we prepare for Canada's 39th general election.

## The context of the 2004 general election

The 38th general election took place in a complex and evolving legislative context. Foremost among the recent legislative changes was Bill C-24, *An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing)*, which made far-reaching changes to the political finance regime. Among other provisions, the new legislation introduced limits on political contributions and a ban on contributions from unions and corporations to political parties and leadership contestants. Disclosure and registration requirements were extended to cover electoral district associations and nomination and leadership contestants. The legislation also established a publicly funded system of quarterly allowances for registered political parties, based on the number of votes they obtained in the previous general election. Bill C-24 came into force on January 1, 2004.

Another significant challenge was the 2003 Representation Order, which increased the number of electoral districts from 301 to 308. By law, Canada's federal electoral boundaries are adjusted every 10 years, following the Census, to reflect changes in the population. Bill C-5, *An Act respecting the effective date of the representation order of 2003*, set the effective date of the 2003 Representation Order at April 1, 2004.

In May 2004, Bill C-3, *An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act*, changed the requirements for political party registration. The bill came in response to the June 2003 decision of the Supreme Court of Canada in *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, which declared that provisions of the Act requiring a registered party to nominate at least 50 candidates in a general election were unconstitutional. Under the new rules, political parties may be registered if they nominate at least one confirmed candidate and meet certain administrative requirements. There were 12 registered political parties in the 2004 election, one more than at the previous general election in 2000.

## Elections Canada's main initiatives for the 2004 general election

Following the 37th general election in 2000, Elections Canada identified four priority areas for improvements: 1) the quality of the lists of electors; 2) the voter information cards sent to all registered electors; 3) communication with electors through the advertising campaign; and 4) responses to enquiries from the public. As my report on the 38th general election shows, our commitment to those improvements has been met.<sup>1</sup>

### *Improvements to the National Register of Electors and the revision process*

As a result of improvements to the Register, it is estimated that the preliminary lists of electors used during the 38th general election included more than 95% of electors, with 83% ( $\pm 2\%$ ) listed at the correct address. This is a marked improvement over the 37th general election, when 89% of electors were on the lists, 79% at the correct address. These improvements result from several key initiatives.

First, we have continued to improve our ability to update the Register by making more effective use of existing data sources, as well as adding new ones, including driver's licence data in Alberta and Canada Post's National Change of Address files. Continued collaboration with electoral agencies in the provinces and territories has also contributed to list quality improvements.

We have also improved the Register's coverage, especially of youth, by adding electors from administrative data sources such as the Canada Revenue Agency (CRA). Since 2002, following changes to our agreement with the CRA, eligible tax filers who were not already in the Register could consent

on their income tax returns to be added to it. Elections Canada must still confirm the citizenship of these individuals before adding them to the Register. For this purpose, we mailed registration packages to more than 2.2 million potential electors in 2003; some 275,000 responded positively and were added to the Register, and another 80,000 wrote to inform us they were not citizens.

In February 2004, we wrote to some 1.1 million young Canadians who turned 18 after the 37th general election, to remind them of their right to vote and ensure they were registered to vote in the upcoming election. Once the election was called, we wrote to 250,000 young people who still had not registered to tell them how they could register during the revision period or at the polls.

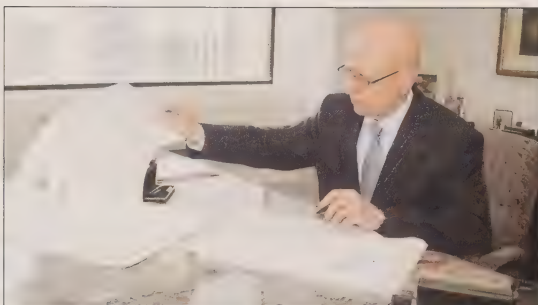
Improving address and geographic information remains a priority. We can now pinpoint 87% of electors (up from 65% in 2000) on our digital maps using their residential address information, thus assigning them to the correct poll with greater confidence.

Changes made since 2000 to the computer system used for election registration (REVISE) greatly facilitated the revision process and improved the accuracy of the lists. In particular, the system now allows us to transfer the records of individuals who have moved to another electoral district, to avoid creating duplicate entries on the lists. It also enables us to send the latest electronic updates from the Register to returning officers; some 335,000 updates, including over 80,000 changes of address from Canada Post, current to mid-May, were transmitted to returning officers at the beginning of the election period.

We also improved targeted revision, in which revising agents go door-to-door to register voters in areas where a high percentage of electors may not have been included on the preliminary lists. We set up a central registry of high-mobility addresses and carried out a demographic analysis of Register coverage to identify areas with low registration rates. This information was provided to returning officers before the general election for addition to their lists of dwellings for targeted revision.

During this election, revising agents visited approximately 1,295,000 addresses and completed registration forms for some 266,000 households. When we compare this to the 2000 general election, when some 515,000 addresses were visited and registration forms were completed for some

Photo: Randy Harquail



Chief Electoral Officer of Canada Jean-Pierre Kingsley signs 308 writs, one for each electoral district, for the general election of June 28, 2004.



*Revising agents conduct targeted revision in a new suburb.*

192,000 households, it seems that, despite a greater effort, the effectiveness of door-to-door canvassing in eliciting registrations has declined. There are a number of reasons for this, among them a growing reluctance to open doors to strangers and increasing absences from home. In addition, revising agents cannot register people who are not at home, without identification. In light of this, we will continue to pursue new registration methods, such as on-line voter registration, which has considerable potential to improve service to the elector.

Maintaining the Register is, more than ever, a collaborative effort. Political parties and members of Parliament share responsibility with us for maintaining the accuracy of the National Register of Electors. Together, we will continue to improve the Register, with particular emphasis on ensuring that youth are registered, on geocoding improvements in rural areas, and on increasing the currency of the Register.

### ***Voter information cards (VICs)***

For the 38th general election, we improved the voter information card by including, after the elector's name, the message "or to the elector", instead of "or occupant". Also, Canada Post was instructed not to forward the card to a new address, but rather to leave it at the address indicated. According to our post-election public opinion survey, which was conducted for Elections Canada by EKOS Research Associates Inc., some 84% of respondents recalled receiving a VIC addressed to them personally. Among these, some 95% recalled that the personal information on the VIC (name, address) was correct.

### ***Communication with electors***

Our third key area for improvement was communication with electors. Our advertising campaign for this election featured clear, easily understood messages that informed Canadians about how to register and vote and motivated

them to participate in the election. The ads contained a strong youth element, along with a focus on the option of voting at any time during the election. Messages were also developed specifically for Aboriginal electors, and placed in community newspapers, and on radio stations and the Aboriginal Peoples Television Network. In preparing our advertising campaign, my Office consulted with key stakeholders, including electors, parliamentarians and political parties.

We also developed a series of outreach initiatives for young people and Aboriginal electors, following research that shows turnout tends to be lower among these groups.

Community relations officers for youth identified neighbourhoods with high concentrations of students for special registration drives, assisted in locating polls in places easily accessible to youth, and informed the community and youth leaders about registration and voting. The redesigned "Young Voters" section of the Elections Canada Web site, which offered information on the electoral process, was visited more than 103,000 times during the election period.

For young electors, we developed or supported a number of initiatives in co-operation with other organizations and agencies, including Student Vote 2004, the Dominion Institute, Rush the Vote, the Historica Foundation, and Cable in the Classroom. We also worked with four post-secondary student associations to develop a poster display for campuses. Details of these partnerships are provided in my report to Parliament.

In developing our outreach initiatives for Aboriginal electors, we benefited greatly from consultations with leaders of



Photo: Randy Harquail

*Electors who were not already on the lists could register when they went to vote, either at the advance polls or on election day.*

national Aboriginal associations. Also useful was the Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process, which Elections Canada hosted, together with the Canadian Centre for Indigenous Research, Culture, Language and Education, at Carleton University in January 2004. These consultations provided valuable opportunities for dialogue, learning and information sharing.

Half of the 329 community relations officers appointed by returning officers for the 38th general election were for Aboriginal communities. They helped with targeted revision, arranged polling stations in Aboriginal communities, helped recruit Aboriginal poll officials, and informed returning officers about issues of concern to the local communities. More than 600 polls were established on First Nations reserves and in Inuit and Métis communities, and more than 2,000 Aboriginal persons served as deputy returning officers and poll clerks.

Elections Canada worked with friendship centres to keep Aboriginal people informed about the election and, with the help of the National Aboriginal Women's Association, distributed key materials in English, French and Inuktitut, including 240,000 voter information guides. The Elections Canada Web site also posted materials in 10 other frequently used Aboriginal languages.

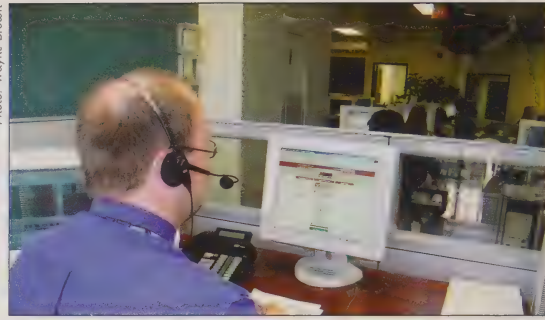
Aboriginal electoral participation received greater public attention during this election than ever before. One week before election day, the national chief of the Assembly of First Nations, Phil Fontaine, held a press conference where he said, "The Assembly of First Nations, for the first time in recent history, is encouraging our people to get to the polls and to vote."

### ***Responses to enquiries from electors***

To better respond to elector enquiries, we developed a 24-hour-a-day Voter Information Service (VIS), which included an automated Voice Response System, call centres, and a self-service facility on the Web. The VIS could tell an elector phoning in or on the Web where he or she was to vote; only the postal code or address was needed. By the end of the election period, some 750,000 calls were handled by Elections Canada and 1.1 million were handled locally by the returning officers.

My Office also redesigned its Web site to provide more information than ever before to electors. During the election period, the Web site had 1,580,672 visits, a 76% increase over the 37th general election. Our new Election Night Results application handled 50,186 visits during a three-hour period.

Photo: Wayne Brown



*An information officer at a call centre in Ottawa answers an elector's questions.*

## **Voting in the 38th general election**

In total, 13,683,570 electors cast ballots in the 2004 general election. Most of them voted on election day, at more than 60,000 polling stations in nearly 15,000 locations, including approximately 1,100 mobile polls. Almost 1.25 million electors, an increase of more than 60% over the 2000 election, voted in advance. Some 2,700 advance polling sites were open on June 18, 19 and 21.

Just over 250,000 Canadians voted by special ballot in the 2004 general election. This included some 22,300 ballots cast by Canadian Forces electors, and just over 7,700 votes by Canadians living outside Canada. Other electors who made use of the special ballot included students away from home, patients in acute care hospitals, incarcerated electors and individuals living or working in remote areas, including 23 lighthouses in British Columbia, several fire lookout stations in Alberta, two diamond mines in the Northwest Territories, a gold mine in Nunavut and the Voisey's Bay construction project in Labrador.

The official turnout at the June 28, 2004, election was 60.9%. Official turnout for the 2000 election was 64.1% – revised from the initial report of 61.2%, following removal of duplicates on the final list of electors.

## **Conclusion**

Elections Canada is continuing its analysis of the 2004 general election through surveys with various stakeholders. These will assist in refining our systems and procedures and in finalizing my recommendations for improvements to the *Canada Elections Act*.

Elections Canada also contributed to the 2004 Canadian Election Study (CES), a major academic study that has been



Members of the Canadian Forces – including teachers and administrative support staff at Canadian Forces schools outside Canada – vote in a federal election by special ballot wherever they are stationed. There were more than 62,000 registered electors in the Canadian Forces, serving in 1,046 units both in and outside Canada. In Afghanistan, Warrant Officer Robert McCann of Québec receives the ballot and candidate list on June 15, 2004, at Camp Julien, at the advance poll for members of Canadian Forces units taking part in the International Security Assistance Force.

conducted for every Canadian general election since 1968.<sup>2</sup> Elections Canada has partnered with the CES since the 1997 general election. The first article in this issue of *Electoral Insight* is by the 2004 CES team.

During the election, the issue of voter turnout received a great deal of attention from interested individuals, community organizations and the media. In particular, the participation of young voters was one of the most prominent issues of the campaign – although it did not become politicized. Encouraging youth participation has been a key undertaking of my Office, as it is a legislative responsibility according to section 18 of the *Canada Elections Act*. As Chief Electoral Officer, I strive to make all

Canadians aware of the electoral process and their democratic right to vote. Our key message reflects the fact that the right to vote, which lies at the heart of our democratic system, stems from the intrinsic value, the fundamental equality of every individual. However, that right is only meaningful when it is used. Voting is the *geste primaire* of democracy.

Elections Canada is continuing to focus on youth turnout. To do this, we have conducted a study on the rate of turnout by age group in the 2004 election, using a random sample of polling divisions selected from electoral districts in every province and territory.<sup>3</sup> The results of this study show that for first-time electors (18 to 21½ years old), the turnout rate was 38.7%. While this appears to be a significant increase over the rate of youth turnout at the 2000 election, which was reported to be 25%, I would caution that in light of the different methodologies employed, direct comparisons cannot be made.<sup>4</sup> We will be pursuing research on participation.

In concluding, I wish to thank the authors who contributed to this issue. Their articles provide new insights into a range of important issues. In doing so, they not only deepen our understanding of the 38th general election; they contribute to the ongoing public discussions about how to improve Canada's electoral process. Elections Canada is committed to continuing reforms that have helped make Canada a model of electoral democracy around the world. Research is an important part of that process. ✕

Jean-Pierre Kingsley

## NOTES

1. *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 38th General Election Held on June 28, 2004*. Submitted to Parliament on October 21, 2004. Available at [www.elections.ca/gen/rep/re2/stat2004\\_e.pdf](http://www.elections.ca/gen/rep/re2/stat2004_e.pdf).
2. With one exception – the 1972 election.
3. The analysis, which involved some 95,000 voters in total, has a statistical reliability of ±4%, 19 times out of 20, when the results are generalized to the entire Canadian voting-age population.

4. The figure of 25% was for 18–24-year-olds. It was drawn from a study, which my Office commissioned in 2002, titled “Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters,” by professors Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc. That study was based on a survey of voters and non-voters (a copy of the study, along with the methodology report and the database, are available on Elections Canada's Web site at [www.elections.ca/content.asp?section=](http://www.elections.ca/content.asp?section=)

[loi&document=index&dir=tur/tud&lang=e&textonly=false](http://www.elections.ca/document/index&dir=tur/tud&lang=e&textonly=false)). As in all survey-based studies, the rate of voter turnout was over-reported. Consequently, and in keeping with standard practice, the researchers used statistical corrections or weights to estimate the rate of turnout for the different age groups.



# Missing the Message

## Young Adults and the Election Issues

*Elisabeth Gidengil*

*Professor, Department of Political Science,  
McGill University*

*André Blais*

*Professor, Department of Political Science,  
Université de Montréal*

*Joanna Everitt*

*Associate Professor, Department of Political  
Science, University of New Brunswick (Saint John)*

*Patrick Fournier*

*Assistant Professor, Department of Political Science,  
Université de Montréal*

*Neil Nevitte*

*Professor, Department of Political Science,  
University of Toronto*

Voter turnout in last June's federal election confounded optimistic predictions that a close election would reverse the decline in electoral participation. Even though the outcome of the election remained uncertain, Canadians stayed away from the polls in record numbers. Since the 1988 election, turnout has dropped 15 points to reach a historic low of 60.9% in 2004. Detailed analyses of electoral participation since the 1968 federal election indicate that much of the decline has been driven by generational replacement.<sup>1</sup> Today's young Canadians are much less likely to vote than their parents or their grandparents were when they were in their twenties. Indeed, according to our survey results, turnout in the 2004 federal election was 15 points lower among those aged 18 to 29 than it was among those aged 30 and over. While no single factor explains this trend,<sup>2</sup> many young Canadians seem to be tuning out of politics altogether.

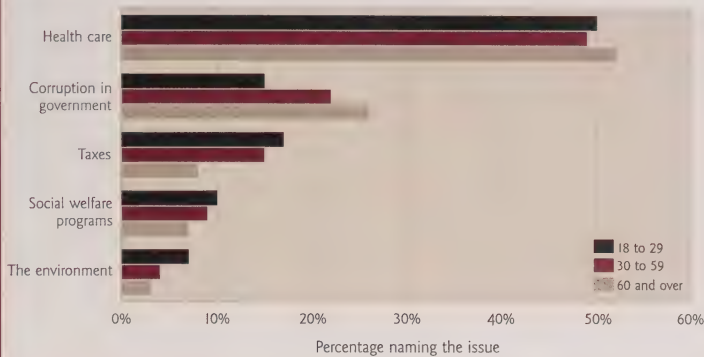
Low voter turnout on the part of young Canadians has generated a great deal of concern. Indeed, it was one of the most talked-about facets of the 2004 election. And yet very little is known about how this disengagement is affecting electoral representation. We address this question by asking

whether – and how – the opinions of young Canadians on a variety of topical issues differ from those of older Canadians. Our data come from the 2004 Canadian Election Study.<sup>3</sup>

### Do young Canadians have different priorities?

Popular commentary on youth disengagement suggests that young Canadians are turned off electoral politics because party platforms and party leaders pay too little attention to the issues that really concern younger citizens. But this hypothesis does not seem to hold water when we examine one of the issues that is commonly assumed to be important to this generation, namely the environment. When Canadians aged 18 to 29 were asked to select the issue that was most important to them personally in the election, only 7% selected the environment from among the five possible choices (see Figure 1). Indeed, the environment was the lowest-ranked of the five issues in this age group, as it was among older Canadians. And only 16% of those under 30 named the environment as their second most important issue.

**Figure 1**  
**Most Important Issue in the Election**



The number one issue for Canadians of all ages was health. In every age group, approximately half identified health as their number one issue and another quarter chose it as their next most important issue. Indeed, a striking finding from the survey data is how similar are the priorities of Canadians, regardless of their age. This makes it difficult to attribute the decline in youth voting to a neglect of the issues that matter to young people. The only appreciable difference among age

groups is in the relative importance people attach to the issues of corruption in government and taxes. The corruption issue was the second-ranked issue for Canadians 30 years and older, but ranked third, just behind taxes, for those under 30.

The similarity in priorities is surprising in light of conventional wisdom about

the impact of the life cycle on voting. The likelihood of voting typically increases by about 15 points between the ages of 20 and 50.<sup>4</sup> One explanation for this phenomenon is that there are age-related variations in the personal relevance of the issues that typically dominate the political agenda. Health care, for example, is assumed to matter more as people get older and they have to worry about the health of their children, then their aging relatives, and finally themselves. Similarly, taxation is assumed to be more salient to people during their peak earning years. It turns out, though, that the life cycle had rather modest effects on priorities in last June's election.

*A striking finding from the survey data is how similar are the priorities of Canadians, regardless of their age.*

### **Are young Canadians more critical of business and government?**

Another recurring theme in discussions about young adults concerns their disaffection with corporate Canada and big government alike. Certainly, young people are more skeptical about the free enterprise system than are older Canadians. They are the most likely to reject the notion that everyone benefits, including the poor, when businesses make a lot of money. And they are the most likely to disagree with the idea that people who don't get ahead should blame themselves, not the system (see Figure 2). However, this is not the majority view: more than half of this age group agreed with the statement that people have only themselves to blame. And the young were actually the least likely to think

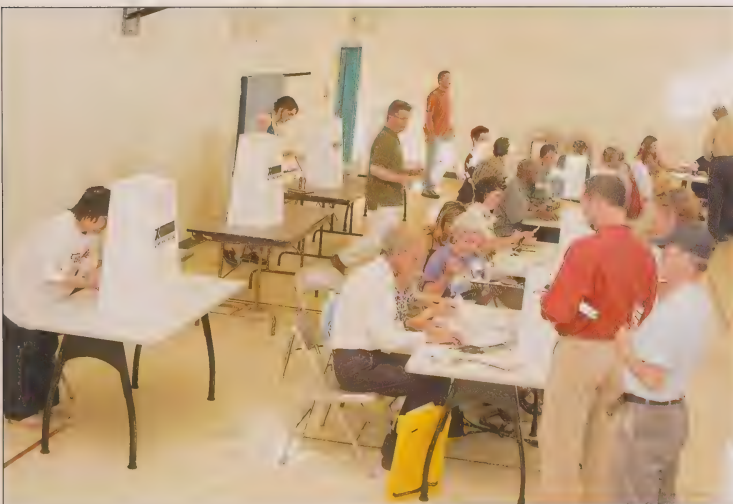
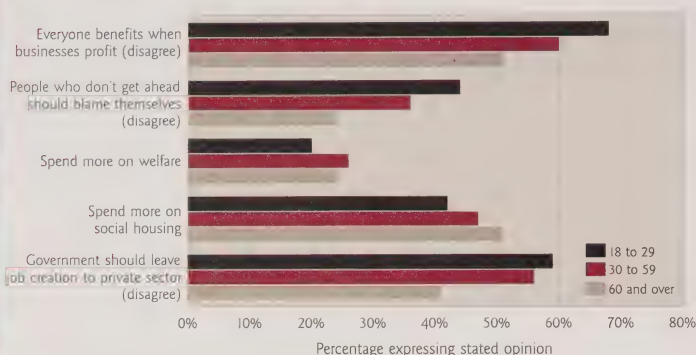
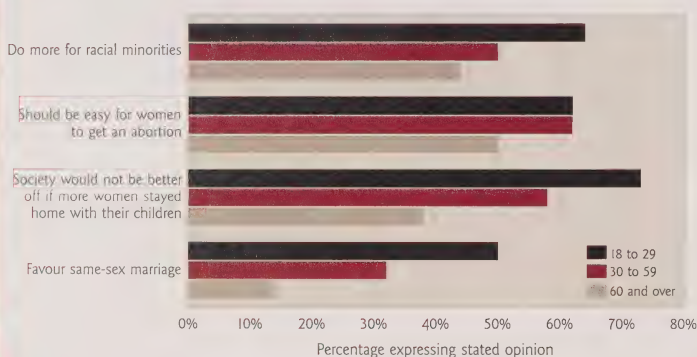


Photo: Randy Horvath

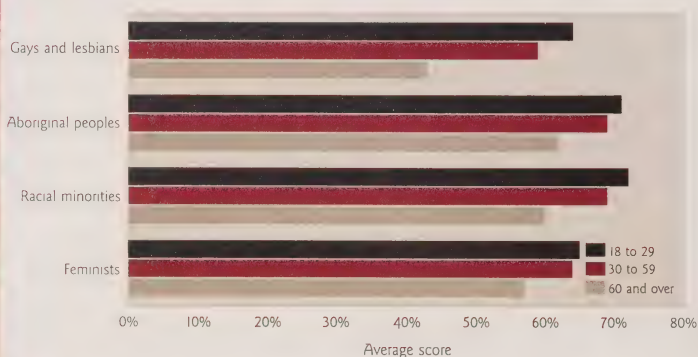
**Figure 2**  
**Views on the Role of the State and Free Enterprise**



**Figure 3**  
**Views on Social Issues**



**Figure 4**  
**Feelings About Groups in Society**



that spending on welfare and/or social housing should be increased.

Young people were also the least likely to want to see corporate taxes increased: 38% of the under-30s favoured higher corporate taxes, compared with 52% of those aged 30 to 59, and 44% of those aged 60 and up. And they were no more likely than Canadians at large (32%) to think that business should be less powerful (28%), though they were the least likely (31%) to think that unions should have less power. In short, it is difficult to detect in these data any particular hostility toward business on the part of Canadians in this age group. True, the under-30s seem reluctant to leave job creation entirely to the private sector, but they are not very different in this regard from those aged 30 to 59 (see Figure 2).

Evidence of particularly strong disaffection with government and politics on the part of young Canadians is also hard to find. Certainly, there are indications of political disaffection among this age group, but levels of disaffection among the young are no more profound than they are among older Canadians. Young people turn out to be close to the Canadian average when it comes to believing that politicians are ready to lie to get elected (86%) or that political parties hardly ever keep their election promises (51%). In fact, if anything, they express less frustration with politics than do older Canadians. People aged 18 to 29 are the least likely to think that all federal political parties are basically the same, that there isn't really a choice (33%). They are also the least likely to believe that the government does not care much what people like them think (53%), and they are actually the most likely to say that they are at least fairly satisfied

with the way democracy works in Canada (63%).

**Are young Canadians more open to diversity and new lifestyles?**

So far, this portrait of attitudes and views about politics reveals surprisingly few differences between young Canadians and those aged 30 and over. The picture begins to change, however, when we turn to attitudes toward such social issues as race, gender and same-sex marriage. Young people, for example, are the most likely to say that more should be done for racial minorities (see Figure 3). This is very likely a generational difference. These young adults were socialized in a Canada that was far more multiracial than the Canada that their parents or their grandparents experienced during their formative years. Consequently, it is plausible to suppose that they are more likely to have friends and acquaintances that have had personal experience of racial prejudice and discrimination. And, of course, young people themselves are more likely to be members of a racial minority.

Younger Canadians are likely to have had different formative experiences on other fronts, too. For example, they were born into a society where unprecedented numbers of women are working for pay outside the home and barriers to entry into many professions have been falling away. As a result, they are much more likely than previous generations to have fathers who took an active role in raising their children and running their homes. It is hardly surprising, then, to see substantial differences in views about gender roles from one age group to the next. The under-30s are much more likely to disagree with the notion that society

would be better off if more women stayed home with their children. In fact, they were twice as likely as people in their sixties and older to reject this traditional conception of gender roles. The young are also more likely than their older counterparts to believe that it should be easy for women to obtain an abortion. In this respect, though, their attitudes were not so different from those of Canadians aged 30 to 59.

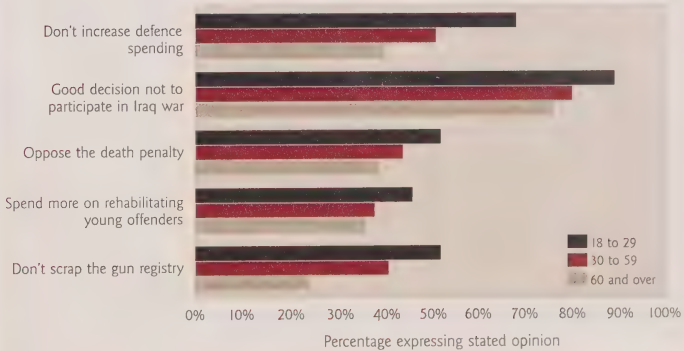
Today's young adults have also grown up in a society that increasingly accepts diverse lifestyles and sexual orientations. This is reflected in their significantly higher levels of support for same-sex marriage. Fully half of 18- to 29-year-olds declared themselves to be in favour, compared with only 14% of those aged 60 and up. Underpinning these differences are very different feelings about gays and lesbians (see Figure 4). When asked to rate their feelings on a 0 to 100 scale, young people typically gave gays and lesbians a positive score, and so did those aged 30 to 59. Notice that those aged 60 and over were much more likely to provide negative (that is, less than 50) ratings for these groups.

Indeed, young people were more likely to have positive feelings about a number of minorities. In each case, however, Canadians 60 and over typically expressed the least positive feelings, regardless of whether they were asked about racial minorities, Aboriginal peoples, feminists or, most especially, gays and lesbians. The feelings of those aged 30 to 59 were not that different, on average, from those of their younger counterparts.

**Are young Canadians more opposed to the use of force?**

Canada's decision not to participate in the war against Iraq was endorsed by a majority of Canadians in every age group (see Figure 5). However, young people were even more clearly inclined to believe that this was the right decision. Similar age differences are apparent on a variety of outlooks concerning the use of force. These differences show up particularly strongly on the question of defence spending. A clear majority of those aged 18 to 29 were opposed to any increase in defence spending.

**Figure 5  
Views on Law and Order**



Young people also hold somewhat different views on questions of law and order. Unlike older Canadians, for example, they are more likely to oppose the death penalty for people convicted of murder. This is actually the majority position among those under 30: those opposed to capital punishment outnumber those in favour by a margin of 15 points. Opinions among the older age groups are much more evenly divided. Young people are also a little more likely to believe that spending more on rehabilitation is a better way than tougher sentences to deal with youths who commit violent crimes. But, the most striking age difference emerges on the issue of Canada's gun registry. Just over half of young people are opposed to doing away with the gun registry entirely. That position is very much a minority opinion among older Canadians, especially those aged 60 and over.

### Are young Canadians getting the message?

This overview of age differences in attitudes toward a number of current

political issues offers some reassurance. Young Canadians appear to have a set of priorities that are surprisingly similar to those of older Canadians. Health was clearly the issue in the last election for a large number of Canadians, young as well as old. Moreover, there were relatively few issues on which the opinions of young adults diverged markedly from those of their elders. Instead, the differences were typically ones of degree. Young people, for example, tend to be more critical of the free enterprise system, but quite a number of older people share their skepticism. Spending priorities are not appreciably different, either, though predictably many more young people want spending on education to increase. In the one exception, defence spending, a majority of young people opposes any increase. However, there are some issues on which generational divides do appear, namely gender roles, same-sex marriage, and race. To the extent that young people are less likely to vote, there is a risk

that their voices will not be heard on these particular questions.

Based on the evidence presented here, it would be premature to talk of a crisis of representation. The fact that young people tend to be the most satisfied with the way democracy works in Canada and the least likely to have negative feelings about the political parties and their leaders is encouraging. Even so, there is no reason to view low turnout on the part of the young with complacency; not least, because it is symptomatic of a broader disconnection from politics.

*Young people rated their interest in politics at only 4.5 on a 0 to 10 scale.*

The 2004 Canadian Election Study provides abundant evidence of this disengagement. Young and old may care about some of the same issues, but the under-30s are much less able to name a political party that would be best at dealing with their number one concern. This finding is not attributable to the fact that many of them see little to choose among the contenders; people in this age group are actually the least likely to think that there is not really a choice. Rather, it signifies a lack of political awareness on the part of many young people. Young people rated their interest in politics at only 4.5 on a 0 to 10 scale (where zero indicated no interest at all), compared with 7.5 for those in their sixties and up.

Some of the gaps in young people's knowledge of current Canadian politics are truly striking. During the final 10 days of the campaign, 40% of young people were still not able to come up with Paul Martin's name

Photo: Getty Images



The 2004 Canadian Election Study found health care was by far the most important 2004 election issue for electors of all ages.



Even near the end of the 36-day campaign, many young people could not name the prime minister or other party leaders. Pictured at a television debate (left to right) were Conservative leader Stephen Harper, N.D.P. leader Jack Layton, Liberal leader Paul Martin and Bloc Québécois leader Gilles Duceppe.

when asked to identify the leader of the Liberal Party. Lack of knowledge of the other party leaders was even more widespread: the figures were 53% for the Conservative leader, 66% for the leader of the New Democratic Party, and (in Quebec) 36% for the leader of

the Bloc Québécois. Young people found it harder still to correctly match up which promises were made by which of the political parties. Health may have been a priority issue, but even in the closing days of the campaign, fewer than one in three

knew which party was promising four billion dollars to reduce waiting times for surgery. Taxes were more important than the environment to young people. Even so, only 28% knew which party was promising to do away with the goods and services tax on family essentials. Most young people opposed increased spending on defence, yet only 40% knew which party was promising to increase military spending by two billion dollars a year. Similarly, a majority of young people opposed scrapping the gun registry, but fewer than one in three knew which party was proposing to do this. It is hard to cast an informed ballot if you do not know who the potential prime ministers are or what their parties are promising.

Issues that concern many young people are on the political agenda, and the political parties are taking positions on these issues. The problem seems to be that too often these messages are just not registering with a significant proportion of younger Canadians. ❧

## NOTES

1. André Blais, Elisabeth Gidengil and Neil Nevitte, "Where does turnout decline come from?," *European Journal of Political Research* Vol. 43, No. 2 (March 2004), pp. 221–236. See also Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte and Richard Nadeau, "Turned Off or Tuned Out? Youth Participation in Politics," *Electoral Insight* Vol. 5, No. 2 (July 2003), pp. 9–14. This was a special issue of *Electoral Insight* devoted to the topic of youth participation in elections.
2. See Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc, "Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters" (Ottawa: Elections Canada, 2003). Available at [www.elections.ca](http://www.elections.ca).
3. The 2004 Canadian Election Study involved a rolling cross-section campaign survey with a representative sample of 4,323 Canadians, a post-election survey, and a mail-back questionnaire. The campaign survey response rate was 55%. The Institute for Social Research at York University conducted the field work. The study was funded by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, with additional funding from Elections Canada. The data reported in this article are taken from the campaign survey and from the second release of the post-election survey. Copies of the questionnaires are available at [www.ces-ec.umontreal.ca](http://www.ces-ec.umontreal.ca).
4. See Gidengil et al., "Turned Off or Tuned Out?"



# Different Strokes

## Why Young Canadians Don't Vote

André Turcotte

*Assistant Professor, School of Journalism and Communication, Carleton University*

If the "Do Not Vote Party" had run candidates in the 2004 Canadian federal election, it would have formed the Government. Such is the state of political participation in one of the world's oldest democracies, where general apathy and lack of interest are starting to take over the electoral process. On June 28, 2004, about two in five Canadian voters decided to stay home and not to vote. This marked the fourth consecutive election with declining voter turnout.

After the 2000 election, when only 64.1%<sup>1</sup> of registered voters went to the polls, election officials and politicians took notice and poured efforts and resources into rectifying the situation. For instance, Elections Canada ran an ad campaign during the election specifically targeting young Canadians, to encourage them to vote. Even the Prime Minister made democratic renewal one of his objectives. When Paul Martin officially became Canada's 21st prime minister on December 12, 2003, he stated: "As prime minister, I look forward to the opportunity to rally Canadians toward a new sense of national purpose and around a new agenda of change and achievement ... We are going to change the way things work in Ottawa in order to re-engage Canadians in the political process and achieve demonstrable progress on our priorities."<sup>2</sup> And yet, the downward trend in voter turnout continued.

The lack of participation in elections is not a problem solely plaguing Canada. After all, we are quick to defend ourselves by pointing out that less than half of American voters participate in their elections. But such a comparison should not bring any solace. As John Kenneth Galbraith once

observed, the systematic lack of participation of specific groups of citizens in the electoral process leads to a situation where politicians and political strategists simply ignore the needs and issues of those who fail to participate. They develop electoral platforms designed to reap electoral gains from those likely to vote: white, affluent, older and educated citizens, creating a culture of contentment in which the groups most likely to benefit from government intervention are excluded from policy-making considerations.<sup>3</sup> This phenomenon is of particular interest in the Canadian context.

As André Blais and his colleagues from the Canadian Election Study team have demonstrated, the lack of interest in voting does not affect all Canadians, but is largely confined to a specific group of voters that is slowly disenfranchising itself. As their analysis showed, the single most important point to grasp about the decline in participation since 1988 is that turnout has not declined in the electorate at large, but mostly among Canadians born after 1970. Accordingly, the answer to why turnout was so low in 2000 is that it was being dragged down by the increasing weight of the younger generations, who are less interested in politics than their elders. The implication is that explanations that stress the particularities of the election, like the fact that there was no "real" reason for voting, are not compelling.<sup>4</sup>

The results of the 2004 election proved the prescience of the Canadian Election Study team's assertion. After all, unlike the elections in 1997 and 2000, the 2004 election was a close contest with an uncertain outcome. The close race did little to compel Canadians to go to the polls. As



*Young Canadians who cast a ballot are in the minority, as many members of their generation show little interest in voting.*

Blais and his colleagues suggested, the bottom line appears to be that the generation born after 1970 is less interested in electoral politics than their elders, they pay less attention, they are less well-informed – and it is not clear at this point that they are turning to other forms of political involvement instead. On a more positive note, the younger generation is no more disaffected with politics than the older cohorts are. The problem seems to be one of disengagement rather than of active discontent.<sup>5</sup>

The aim of this essay is to build on the current understanding of voter turnout in Canada. While previous studies have established who is less likely to vote, we want to understand the reasons why the generations of voters born after 1970 are more likely to stay away from the polls. Based on the results of a national survey conducted by POLLARA with 1,000 adult Canadians in the days immediately following the election,<sup>6</sup> we will suggest that one of

the reasons for low voter turnout resides in the fact that people born after 1970 hold a different set of priorities and interact with the political process differently than older cohorts. We will suggest that differences in priorities, assessments of parties, leaders and candidates, and reactions to campaign dynamics may explain why younger voters are less interested in voting.

## Priorities

On May 23, 2004, Prime Minister Paul Martin asked Governor General Adrienne Clarkson to dissolve Parliament and call a federal general election to be held on June 28. Martin's opening barrage was a nationalistic warning that the Conservatives would make Canada look like the United States. He attempted to frame the key ballot-box question as a stark choice between a Liberal government that would invest billions of dollars a year in health care and social programs, and a Conservative government that

would destroy Canada's social fabric with U.S.-style policies that would reduce taxes to rock bottom.<sup>7</sup> The Conservatives shot back that the

*Lack of participation in elections is not a problem solely plaguing Canada.*

Liberal goal was to distract from the corruption evident in the sponsorship scandal. On the second day of the campaign, the main party leaders jostled for position on tax cuts, with Liberal leader Paul Martin pledging not to raise taxes, Conservative Stephen Harper promising deep cuts and N.D.P. Jack Layton promising fiscal responsibility.<sup>8</sup> On May 25, Paul Martin proposed a \$9-billion-plus program for health care, putting forward his campaign's central plank and trying to push the election debate back onto his terms after months devoted to scandals and alleged mismanagement of public funds.<sup>9</sup> The Conservative platform, aside from its call for tax cuts that would lower tax rates for incomes between \$35,000 and \$70,000, proposed

Photo: CP/The Chronicle Herald (Peter Parsons)



*Going to the polls at a senior citizens' complex in Halifax, Nova Scotia, where turnout among older voters is usually high.*

**Table 1**  
**Most Important Issues, 2004 General Election\***

Issue	All voters** %	Voters born after 1970*** %	Older voters*** %
Health care	32	19	33
Unemployment, jobs	1	–	1
Economy	3	8	3
Deficit, debt	4	3	4
Taxes	3	6	3
National unity, Quebec, regionalism	1	–	1
Resources, environment	2	2	2
Social issues	1	3	1
Government, trust, parties' accountability, leaders	18	16	18
Sponsorship scandal	4	1	4
Education	3	11	1
Other	11	8	12
None, don't know	18	23	18

\*Question (open-ended): In your opinion, what was the most important issue in the 2004 election?

\*\*weighted results

\*\*\*unweighted results

\$500 million in deductions for families with children; an immediate meeting with the premiers to develop a plan on health care; and increased defence spending.<sup>10</sup>

The party leaders were deliberately framing the electoral discourse around the priorities of the Canadian electorate as a whole. As Table 1 indicates, one third of Canadians mentioned health care as the most important election issue, while another 18% cited issues related to trust and accountability, with 4% specifically mentioning the sponsorship scandal. Issues related to the economy (economy as a whole, unemployment, deficit and debt, and taxes) were mentioned by 11% of Canadian voters.

However, some differences can be found between younger and older voters. Voters born after 1970 represent 19.5% of the overall sample and older voters represent 80.5%. While both groups

shared the same set of top priorities – health care and accountability – young voters were proportionally less likely to identify health care as their top priority. The same can be said for the sponsorship scandal. Young voters were more likely than older voters to want to hear about economic issues and education. These issues were generally neglected during the election campaign. Hence, given their respective sets of concerns, a campaign focused on health care and the sponsorship scandal was less likely to resonate with young voters than with their older counterparts. If young voters happened to be listening to the electoral discourse, they were less likely

than older voters to hear politicians discuss issues they cared about.

## Factors in voting choice

Election studies have repeatedly been asking Canadians to identify the most important factors influencing their choice when they vote. The question is formatted to ask first whether party leaders, local candidates “here in this constituency,” or parties as a whole were most important in deciding whom to support in the election. Then, a follow-up question asks whether the choice of leader or candidate was motivated by issues or by the personal qualities of the individuals, or in the case of the parties, whether it was the party’s “general approach” or stand on specific issues that was most important. This set of variables has been central to the study of voting behaviour.<sup>11</sup>

Table 2 summarizes the findings for the 2004 election. It reports in parentheses the proportion of the leader, candidate and party vote that was motivated by “issues” rather than personal qualities or the general approach of parties. In 2004, half of Canadians cited parties as the most important influence on

Photo: The Toronto Star (Trentis Toohay)



Grade 6 student Jeffrey Tran of Bloorlea Middle School, in Toronto, was among more than 263,000 students, in 1,168 schools, who took part in Student Vote 2004. The parallel elections in June, supported by Elections Canada, familiarized those who have not yet reached voting age with the voting process.

**Table 2**  
**Most Important Factors in Voting, 2004 Election\***

	Party leaders	Local candidates	Party as a whole
Overall**	24% (60)	20% (49)	50% (51)
Voters born after 1970***	27% (54)	14% (86)	59% (51)
Older voters***	25% (61)	22% (53)	52% (51)

\*The percentage of respondents who chose each factor because of the issue positions of the leaders, candidates and parties is shown in parentheses.

\*\*weighted results

\*\*\*unweighted results

**Table 3**  
**Time of Voting Decision**

	Overall* %	Voters born after 1970** %	Older voters** %
Before election	42	33	45
When election was called	8	2	9
During the campaign	24	29	23
In the final days	25	37	24

\*weighted results

\*\*unweighted results

**Table 4**  
**Evaluation of Leaders (on a 1–10 scale)**

	Overall*	Voters born after 1970**	Older voters**
Martin	5.1	4.7	5.1
Harper	4.6	4.7	4.6
Layton	4.6	5.4	4.6
Duceppe	4.5	5.5	4.3

\*weighted results

\*\*unweighted results

time the election was called. About one quarter (24%) waited until the campaign began, presumably to find out more about the issues, leaders and parties, before deciding which party to support. One quarter (25%) made up their minds in the final days of the campaign.

However, while the campaign had little impact on voting choice for a majority of Canadians – especially older voters – voters born after 1970 took more time to make up their minds and were more likely to be influenced by the events of the election campaign. Particularly striking is the 37% of young voters who decided on their choice of candidate only in the final days of the campaign. We are unable to determine whether those young voters remained undecided until the final days or simply waited until the last minute to focus on their choices. Nevertheless, it is clear that the campaign was more relevant to younger than to older voters.

The final point to be made about the 2004 election pertains to leaders. For the first time since 1984, three of the largest parties had new leaders and leadership was central to the party strategies. Throughout the election campaign, Canadians had the opportunity to observe the new leaders and to pass judgment. The campaign did not leave them unscathed. In the POLLARA study, Canadians were

*In 2004, half of Canadians cited parties as the most important influence on their choice in voting.*

asked to rate their impressions of each party leader on a scale of 1 to 10 (1 being “not at all impressed” and

their choice in voting. Party leaders came in second at 24%, while local candidates had the least impact on the final voting decision. Once again, we can see some clear differences between younger and older voters in terms of degrees of importance given to each factor. Specifically, voters born after 1970 relied more on “the party as a whole” to guide their voting choice than their older counterparts, while paying much less attention to local candidates. However, when young

voters looked at their local candidates, they overwhelmingly concentrated on the candidates’ stand on issues, rather than their personal characteristics.

More generational differences can be found in the impact of the campaign on voting choice. As Table 3 shows, 50% of voters had already made up their minds about whom to support by the

10 being "very impressed"). Overall, the Liberal Martin received the highest rating at 5.1, ahead of the Conservative Harper (4.6), Layton of the N.D.P. (4.6) and Duceppe of the Bloc Québécois (4.5). The first point to be made is that all the leaders garnered low ratings. Between 1974 and 1993, most leaders registered scores at least over the mid-point,<sup>12</sup> while in 2004 only Martin did so, just barely.

Secondly, it is interesting to note that voters born after 1970 were harsher on the incumbent, but more generous than the rest of the electorate in their assessments of the other party leaders. Of particular interest are the comparatively high ratings received by Jack Layton and Gilles Duceppe. We cannot determine the substance of those differences, but the way young voters evaluate leaders is another characteristic that may set them apart from the electorate as a whole.

## Conclusion

This analysis aimed to expand on our understanding of voter turnout in Canada. While previous studies have provided a general grasp of who is less likely to exercise the right to vote, we wanted to understand the reasons why young Canadians were those most likely to abstain from voting. Our findings demonstrated that voters born after 1970 hold a different set of priorities and interact with the political process differently than older cohorts.

Specifically, young voters were significantly less likely to identify health care and the sponsorship scandal as their top priorities. They were more likely to want to hear about economic issues and education than were their older counterparts. Voters born after 1970 relied more on "the party as a whole" to guide their voting choice, while relying much less on local candidates. Moreover, while the campaign

had little impact on the voting choice of a majority of Canadians, especially older generations, 37% of voters born after 1970 decided for whom they would vote in the final days of the campaign. They also evaluated party leaders differently.

This analysis does not provide the final word on explaining low voter turnout. However, it uncovers some preliminary reasons for low turnout among young voters. Their lack of interest in using their right to vote may not be simply the result of apathy, but a reaction to what parties have been offering them in terms of issue discussions and campaign dynamics. Changing the content of electoral discourse to reach those voters, as well as adjusting campaign dynamics to reflect young voters' decision-making patterns, may be two ways political parties and leaders may attempt to re-engage young voters who currently cannot relate to the electoral process. ✕

## NOTES

- Originally reported by Elections Canada as 61.2%. During subsequent maintenance of the National Register of Electors, the agency removed the names of voters who had died and duplicates arising from moves from the final voters lists of the 2000 general election. Calculations based on the correct number of electors on the lists resulted in the higher national voter turnout of 64.1%.
- As reported on CTV. See transcript, "Paul Martin Sworn in as Prime Minister," [www.ctv.ca](http://www.ctv.ca), December 12, 2003.
- See John Kenneth Galbraith, *The Culture of Contentment* (Boston: Houghton Mifflin, 1992).
- See analysis in André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Election* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2002), pp. 46–61.
- Blais et al., *Anatomy of a Liberal Victory*.
- A total of 1,000 telephone interviews were conducted with adult Canadians between June 29 and July 4, 2004. The sample distribution is proportional to the distribution of the Canadian adult population based on the most recent census data. The survey was conducted by POLLARA and donated to the author for academic use. I would like to thank Mr. Michael Marzolini, Chairman of POLLARA, for his generous contribution.
- Heather Scofield and Campbell Clark, "Martin Waves the Flag," *The Globe and Mail*, May 24, 2004, p. A1.
- Robert Fife, "Martin Pledges Not to Raise Taxes," *The National Post*, May 25, 2004, p. A1.
- Heather Scofield and Campbell Clark, "Martin's Big Pledge: \$9-billion for Health," *The Globe and Mail*, May 26, 2004, p. A1.
- Brian Laghi and Heather Scofield, "Harper Platform Promises Sweeping Change," *The Globe and Mail*, June 12, 2004, p. A4.
- See, for instance, Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc and Jon H. Pammett, *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, 3rd ed. (Toronto: Gage Educational Publishing Company, 1996) and Jon H. Pammett, "The People's Verdict," in Jon H. Pammett and Christopher Dornan, eds., *The Canadian General Election of 2000*, Chapter 13 (Toronto: The Dundurn Group, 2001), pp. 293–317.
- Clarke et al., *Absent Mandate*, p. 77.



# Aboriginal Candidates in the 2004 General Election

Loretta Smith

*M.A. candidate, Department of Political Science, University of Guelph*

This article summarizes statistical information about Aboriginal candidates in the 2004 general election, as one aspect of the representation of Aboriginal people in Canada's political institutions. Since political parties are one of the main vehicles for political representation, the article analyzes all the self-identified Aboriginal candidates endorsed by each of the five parties that obtained the most support from electors, their electoral districts, their proportion of the vote and the success of their campaigns. The data and analysis suggest that more representation (numeric and substantive) of Aboriginal peoples in our electoral process is necessary.

The information in this article comes from various sources, including the Web sites of Statistics Canada, Elections Canada and the registered political parties, and information provided by representatives of each of the political parties discussed. The political parties included in the analysis are the Bloc Québécois (BQ), Conservative Party of Canada (Conservatives), Green Party of Canada (Greens), Liberal Party of Canada (Liberals), and the New Democratic Party (N.D.P.). The analysis does not include candidates from any party other than the five listed.<sup>1</sup> The information in this article relies heavily on the process of self-identification. Despite the inherent flaws in using self-identification as the only means of identifying Aboriginal candidates, it is the only means available at this time.<sup>2</sup>

## Aboriginal people in Canada

According to the most recent census data, Aboriginal people account for approximately 3.3% of the Canadian population.<sup>3</sup> There are important differences between the Aboriginal population and the total population. For instance, Aboriginal

peoples, as a whole, tend to be younger than the total population, with a larger proportion of persons in the under-19 age group.<sup>4</sup> In terms of gender breakdown, the female-to-male ratio is slightly higher (in favour of females) than in the total population.<sup>5</sup> The importance of these subtle differences will become apparent in the following discussion.

## Aboriginal candidates in the 2004 election

The 2004 general election saw an increase in the number of electoral districts from 301 to 308. Twenty-seven candidates who are self-identified as being Aboriginal persons ran for the five political parties in 25 ridings. The BQ, Conservatives, Greens, Liberals and N.D.P. endorsed a total of 1,307 candidates in the 308 electoral districts. Of their 75 candidates, the BQ endorsed 1 Aboriginal candidate (1.33%).<sup>6</sup> The Conservatives had 3 self-identified Aboriginal candidates of their total 308 (0.97%).<sup>7</sup> The Greens surpassed them by one, with 4 Aboriginal candidates out of 308 (1.3%).<sup>8</sup> The N.D.P. had the second highest number of Aboriginal candidates – 8 of their 308 candidates (2.6%).<sup>9</sup> The Liberals had the greatest number of Aboriginal candidates – 11 of their total 308 (3.57%).<sup>10</sup> Thus the Liberals were the only party in which the percentage of Aboriginal candidates equalled or exceeded the proportion of Aboriginal people in the population as a whole.

## How successful were they?

Table 1 shows the Aboriginal candidates in the electoral districts where they sought election. Of the 25 ridings, 23 had only one Aboriginal candidate, one had two Aboriginal candidates (Athabasca), and Churchill River

had three Aboriginal candidates (including Rick Laliberte, who ran as an independent and is therefore not included in the tables). The candidates identified in bold and italics were elected.

Of the 27 Aboriginal candidates who sought election for the five leading parties, only six were successful: Ethel Blondin-Andrew (Western Arctic), Bernard Cleary (Louis-Saint-Laurent), Paul DeVillers (Simcoe North), Nancy Karetak-Lindell (Nunavut), Lawrence O'Brien (Labrador), and David Smith (Pontiac). Five of the Aboriginal candidates elected represented the Liberals, while one represented the BQ. Voters did not elect Aboriginal candidates from the other three parties. The provinces of Ontario,

Quebec, and Newfoundland and Labrador, as well as the Northwest Territories and Nunavut all had Aboriginal candidates elected.

### Candidacies compared to proportion of population

Table 2 highlights the number of Aboriginal candidates compared to the total number of candidates for the five parties, by province/territory. It also indicates what might be considered the ideal number of Aboriginal candidates, based on the Aboriginal population in that province or territory.<sup>11</sup> In only 4 of the 13 provinces and territories did the number of Aboriginal candidates closely resemble the Aboriginal proportion of the population. These are Alberta, Ontario, New Brunswick,

Photo: Wayne Brown



Elections Canada's efforts to make the federal electoral process welcoming to Aboriginal people and encourage their participation included targeted registration in places like this Native Friendship Centre.

**Table 1**  
**Aboriginal Candidates by Electoral District and Political Party\***

Electoral district	Liberal	N.D.P.	Green	Conservative	BQ
Kelowna		Starleigh Grass			
Skeena-Bulkley Valley	Miles Richardson				
Athabasca		Robert Cree	Ian Hopfe		
Calgary West		Tim Patterson			
Macleod	Chris Shade				
Westlock-St. Paul	Joe Dion				
Wild Rose		Jeff Horvath			
Churchill River	Al Ducharme	Earl Cook			
Saskatoon-Wanuskewin		Priscilla Settee			
Yorkton-Melville	Ted Quewezance				
Churchill	Ron Evans				
Winnipeg North				Kris Stevenson	
Winnipeg South				Rod Bruinooge	
Brant			Helen-Anne Embry		
Hamilton Centre				Leon O'Connor	
Kenora			Carl Chaboyer		
Middlesex-Kent-Lambton		Kevin Blake			
Niagara West-Glanbrook		Dave Heatley			
Simcoe North	<b>Paul DeVillers</b>				
Louis-Saint-Laurent					<b>Bernard Cleary</b>
Pontiac	<b>David Smith</b>				
Miramichi			Garry Sanipass		
Labrador	<b>Lawrence O'Brien</b>				
Western Arctic	<b>Ethel Blondin-Andrew</b>				
Nunavut	<b>Nancy Karetak-Lindell</b>				

\*Candidates identified in bold and italics were elected.

**Table 2**  
**Aboriginal Candidates by Province/Territory – 2004 General Election**

Province/Territory	Total number of candidates	Number of Aboriginal candidates	Ideal number of Aboriginal candidates	% of candidates who are Aboriginal	% of population that is Aboriginal
British Columbia	144	2	6	1.39	4.43
Alberta	112	6	6	5.36	5.35
Saskatchewan	56	4	8	7.14	13.61
Manitoba	56	3	8	5.36	13.64
Ontario	424	6	7	1.41	1.68
Quebec	375	2	4	0.54	1.12
New Brunswick	40	1	1	2.50	2.38
Nova Scotia	44	0	1	0	1.90
Prince Edward Island	16	0	1	0	1.01
Newfoundland and Labrador	28	1	1	3.57	3.73
Yukon	4	0	1	0	23.28
Northwest Territories	4	1	2	25	50.96
Nunavut	4	1	3	25	85.22
<b>Total</b>	<b>1,307</b>	<b>27</b>	<b>49</b>	<b>2.07</b>	<b>3.30</b>

and Newfoundland and Labrador. Among the areas showing the greatest disparity are Nunavut, British Columbia and Manitoba.

### By gender and political party

Table 3 examines Aboriginal candidates by gender and political party. It shows the number of female and male Aboriginal candidates, by party, with comparisons to the total number of candidates and their gender distribution.

As discussed previously, the female-to-male ratio is slightly higher among Aboriginal peoples (51.2% female and 48.8% male) than in the total population (50.9% female and 49.1% male). In general, women tend to be under-represented as electoral candidates.<sup>12</sup> In 2004, they accounted for only 23.1% of all candidates. Aboriginal female candidates are even more under-represented (18.5% of the total number of Aboriginal

**Table 3**  
**Candidates by Gender and Political Party**

Party	Aboriginal female	Total female	Aboriginal male	Total male	Total
BQ	0	19	1	56	75
Conservative	0	36	3	272	308
Green	1	78	3	230	308
Liberal	2	74	9	234	308
N.D.P.	2	96	6	212	308
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>303</b>	<b>22</b>	<b>1,004</b>	<b>1,307</b>

candidates). Although they are less likely to be selected as candidates, Aboriginal females were more likely to be elected, when compared to all other female candidates. Of the six Aboriginal candidates elected on June 28, two are female (33.3%) and four are male (66.7%). Of the total number of candidates elected, 65 are female (21.1%) and 243 are male (78.9%). However, given the small number of Aboriginal candidates elected, it would not be appropriate to draw broad generalizations from these results.

In terms of representation within political parties, the N.D.P. and the Green Party appear to better represent Aboriginal female candidates, where they made up 25% of the parties' respective total number of Aboriginal candidates. This is not surprising, given that the N.D.P. had a higher percentage of female candidates overall than the other four parties. The Green Party ran male and female Aboriginal candidates at roughly the same proportion as the total distribution of male and female candidates. While in aggregate numbers, the Liberals had the same

number of Aboriginal female candidates as the N.D.P. (and one more than the Greens), the Aboriginal female-to-male ratio is smaller in the N.D.P. and Green Party (1:3 – N.D.P.; 1:3 – Greens; 1:4.5 – Liberals). The BQ and Conservatives, however, did not endorse any female Aboriginal candidates.

## Support for Aboriginal candidates

The popular vote received by each successful Aboriginal candidate is also noteworthy. In the ridings where Aboriginal candidates were successful, five had a clear plurality of votes (i.e. at least 5% more votes than the next closest candidate). The exception was Western Arctic, which was the subject of a judicial recount. At first count, the difference between Blondin-Andrew and her closest opponent was only 52 votes. After a partial recount, the difference increased by one to 53 votes. Blondin-Andrew won the seat.<sup>13</sup>

The flip side to the success of the six MPs mentioned above is the lack of electoral success for the other 21 candidates. Of particular interest

here is the fact that although the N.D.P. ran nearly the same number of Aboriginal candidates as the Liberals, none of the Aboriginal N.D.P. candidates were elected. Moreover, voters did not elect any Aboriginal candidates in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island or Yukon. This is of particular concern given the very high proportion of Aboriginal people in Yukon, Manitoba and Saskatchewan, and the significant proportion of Aboriginal people in Alberta and British Columbia (see Table 2).

This lack of Aboriginal representation does not seem to be the result of an absence of Aboriginal candidates. Churchill River, Saskatchewan, provides an interesting example. In this electoral district, Aboriginal people of voting age account for an estimated 68% of the total population aged 18 and over.<sup>14</sup> In 2004, three Aboriginal candidates vied for success in this riding: Earl Cook (N.D.P.), Al Ducharme (Liberal), and Rick Laliberte (independent). None of

the three was elected. In fact, the non-Aboriginal candidate for the Conservatives, Jeremy Harrison, received a clear plurality of the popular vote over the next closest candidate.<sup>15</sup> In the other 18 ridings where Aboriginal candidates were unsuccessful, each of the successful non-Aboriginal candidates also received a clear plurality of votes.<sup>16</sup>

What accounts for the success of 6 Aboriginal candidates, relative to the lack of success of the other 21 Aboriginal candidates? Are there links between a candidate's degree of success and the popularity of the political party he or she represents? Such a link may offer a possible explanation for why the only Aboriginal candidates to be successful in this election were endorsed by the Liberals and BQ. It does not explain, however, why Aboriginal candidates for the increasingly popular Conservatives were not successful. It is possible that policy considerations might be implicated here, as prominent Aboriginal organizations insisted the Conservative Party clarify its policy on Aboriginal issues.<sup>17</sup>

Photos: La Ronge Northerner (Scott Bayes)



The northern Saskatchewan electoral district of Churchill River had three Aboriginal candidates (left to right): Earl Cook (New Democrat), Al Ducharme (Liberal) and Rick Laliberte (independent).



At an Ottawa news conference, Assembly of First Nations National Chief Phil Fontaine encouraged Aboriginal people to vote and estimated that they had sufficient numbers to be a deciding factor in 63 Canadian electoral districts.

Another possible factor might be the significance of the Aboriginal vote in each electoral district. In the ridings where Aboriginal candidates were successful, the Aboriginal population aged 18 and over varied considerably in size, from a low of 1.51% (Louis-

Saint-Laurent) to a high of 75.84% (Nunavut) of the voting-age population. While a higher percentage of Aboriginal voters might suggest greater support for Aboriginal candidates, this does not appear to be an absolute certainty. In ridings such as Athabasca, Churchill, Churchill River and Kenora where Aboriginal electors exceed 20% of the voting-age population, Aboriginal candidates were not successful.<sup>18</sup> This suggests that more than “shared Aboriginality” is necessary for Aboriginal voters to support an Aboriginal candidate. A desire and ability to vote,<sup>19</sup> political party affiliation, and policy considerations must be some of the factors at play when Aboriginal voters decide for whom to vote. Other variables, such as the candidate’s background, education and political experience, in addition to the demographics and history of the riding are also likely to play a role in determining political success. Further research is necessary to determine the precise role these factors may have played.

## Conclusion

As a result of the 2004 general election, 6 of 27 Aboriginal

candidates for the five parties were elected, representing a success rate of 22.22%. This result is bittersweet for Aboriginal peoples. While it represents a record number of Aboriginal members of Parliament, Aboriginal persons fill only 1.9% of the seats in the House of Commons – far from the 3.3% Aboriginal share of the Canadian population. The disparity here is of continuing concern, and more research is necessary to cover the gaps in the existing literature on Aboriginal voter turnout, Aboriginal candidacy and Aboriginal participation in political parties. I suggest that fair and substantive representation can only come from an increased turnout of Aboriginal persons at the polling stations, increased Aboriginal membership in political parties, an increased number of Aboriginal candidates, and ultimately, an increased number of Aboriginal members of Parliament. Such issues present unique challenges for Canadian policy-makers and Aboriginal peoples alike. With increased roles in such political processes, Aboriginal peoples will be able to ensure their fair and substantive representation in Canada’s political institutions. ✕

## NOTES

1. The exception is the brief mention of Rick Laliberte, an Aboriginal candidate who ran as an independent in the electoral district of Churchill River.
2. See, for example, Drew Hayden Taylor, “How Native Is Native if You’re Native?” and Bonita Lawrence, “Mixed-Race Urban Native People: Surviving a Legacy of Policies of Genocide,” both in Ron Laliberte, *Expressions in Canadian Native Studies* (Saskatoon, Saskatchewan: University of Saskatchewan Extension Press, 2000).
3. Statistics Canada, “Aboriginal peoples of Canada,” [www12.statcan.ca/english/census01/Products/Analytic/companion/abor/canada.cfm](http://www12.statcan.ca/english/census01/Products/Analytic/companion/abor/canada.cfm).
4. Statistics Canada, “Population reporting an Aboriginal identity by age groups, provinces and territories (2001 Census),” [www.statcan.ca/english/Pgdb/demo40c.htm](http://www.statcan.ca/english/Pgdb/demo40c.htm).
5. Statistics Canada, “Age and Sex, 2001 Counts for Both Sexes, for Canada, Provinces and Territories – 100% Data,” [www12.statcan.ca/english/census01/products/highlight/AgeSex/Page.cfm?Lang=](http://www12.statcan.ca/english/census01/products/highlight/AgeSex/Page.cfm?Lang=E&Geo=PR&View=1&Code=0&Table=1a&StartRec=1&Sort=2&B1=Counts&B2=Both)
6. Official with Bloc Québécois, Personal Communication, June 22, 2004.
7. Official with Conservative Party of Canada, Personal Communication, June 22, 2004.
8. Official with Green Party of Canada, Personal Communication, June 22, 2004.
9. Official with New Democratic Party, Personal Communication, June 22, 2004.

10. Liberal Party of Canada, "Paul Martin Celebrates Aboriginal Culture," [www.liberal.ca/news\\_e.aspx?site=news&news=793](http://www.liberal.ca/news_e.aspx?site=news&news=793).
11. This suggestion – that the proportion of Aboriginal candidates from each province should closely resemble the proportion of the population that is Aboriginal – is premised on a particular model of representation, namely the numerical or pictorial approach. According to this view, "parliamentary institutions should be microcosms of the Canadian electorate, with the same balance of demographic characteristics found in the broader population" (see Keith Archer, Roger Gibbins, Rainer Knopff, Heather MacIvor and Leslie A. Pal, *Parameters of Power: Canada's Political Institutions*, 3rd ed. (Canada: Thomson, 2002), p. 194. There are, of course, other models of representation, including the partisan model (MPs are seen as representing their parties) and the territorial model (MPs are seen as representing a particular geographical area). In reality, every MP must juggle multiple representational demands. For Aboriginal people, ideal numerical representation in the House of Commons has tended to be difficult to achieve, largely because the Aboriginal population tends not to be geographically concentrated. For a discussion of the implications of this lack of "critical mass," see Kiera L. Ladner, "The Alienation of Nation: Understanding Aboriginal Electoral Participation," in *Electoral Insight* Vol. 5, No. 3 (November 2003), pp. 21–26.
12. For example, see Lisa Young, "Representation of Women in the Canadian Party System," in William Cross, ed., *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2002).
13. Elections Canada, "Judicial Recount Terminated in the Electoral District of Western Arctic," [www.elections.ca/content.asp?section=med&document=jul2004&dir=pre&lang=e&textonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=jul2004&dir=pre&lang=e&textonly=false).
14. Statistics Canada, "2001 Federal Electoral District Profile," [www12.statcan.ca/english/census01/products/standard/fedprofile/SelectFED.cfm?R=FED03](http://www12.statcan.ca/english/census01/products/standard/fedprofile/SelectFED.cfm?R=FED03).
15. Elections Canada, "Validated Results of the 38th General Election on June 28, 2004," [www.elections.ca/content.asp?section=pas&document=index&dir=38e/resval&lang=e&textonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=pas&document=index&dir=38e/resval&lang=e&textonly=false).
16. Elections Canada, "Validated Results of the 38th General Election".
17. Assembly of First Nations, "National Aboriginal Leaders Call On Stephen Harper To Explain Position On Offensive Writings Of Tom Flanagan, Conservative Party Of Canada's National Campaign Chair," [www.afn.ca/Media/2004/june/june\\_7\\_04.htm](http://www.afn.ca/Media/2004/june/june_7_04.htm).
18. Statistics Canada, "2001 Federal Electoral District Profile".
19. For example, see Elections Canada, *Electoral Insight* Vol. 5, No. 3 (November 2003).



# Women Beneath the Electoral Barrier

Nikki Macdonald  
*Member, Equal Voice<sup>1</sup>*

In the 1980s, due to a variety of circumstances, Canadians witnessed a historic rise in the number of women elected to the Canadian House of Commons. While many of the same circumstances existed throughout the 1990s, there was little change in the membership of the House and therefore little opportunity for additional women to run for office. For the 2004 election, the political landscape in Canada had changed dramatically. Three of the four largest political parties had elected new leaders, two parties had merged to create the new Conservative Party of Canada, and the political finance provisions of the *Canada Elections Act* had received a complete overhaul. The shift opened up more opportunities for women to run. The critical step, however, was for more women to win the nominations of their parties. Despite the fact that most parties made efforts to identify and recruit more women, women made up only 23% of the nominated candidates of the four major parties. It was not surprising, therefore, that the number of women elected did not significantly increase.

## Major progress in the 1980s

In the 1980 federal election, only 14 women were elected to the House of Commons, making up just 5% of the membership. By the close of that decade, the number of women elected had almost tripled to 39, or 13.2% of the 295 members of Parliament.<sup>2</sup> Several reasons were given to explain this large increase in the number of women elected. First, women had made inroads into the traditional recruitment grounds for candidates. Improved social and economic status meant that there were more women in law, business and local politics. Secondly, women inside and outside the parties were demanding better representation. Thirdly,

changes to the election financing rules at the federal level helped to break down some of the traditional barriers for women candidates. And finally, there was a relatively high rate of turnover among members of Parliament, which meant that there were more opportunities for women to be elected.<sup>3</sup> In the next decade, many of the same conditions applied, except for the important difference that there was little turnover in the membership of the House during the next three elections and therefore fewer opportunities arose to elect additional women.

## Progress in the 1990s stalls

In 1993, Prime Minister Jean Chrétien's Liberals won with a large majority and the number of women elected to the House of Commons increased to 53, or 18% of the 295 members of Parliament.<sup>4</sup> Mr. Chrétien used his prerogative to appoint candidates to meet his stated goal of having women make up 25% of the Liberal candidates.<sup>5</sup> In the federal elections of 1997 and 2000, the Liberals would go on to form two additional majority governments. The three majority governments created a decade of stability in the House of Commons and there was a much lower rate of turnover among members. Furthermore, Mr. Chrétien followed a general practice of protecting the nominations of Liberal incumbents, which further reduced the rate of turnover. The effect of the low turnover was evident between the 1997 and 2000 elections, when there was no change in the number of women elected. In both elections, 62 women were elected to the House of Commons, making up 20% of its members. The opportunity to increase the number of women elected appeared to have opened up in 2004, when the political landscape had changed significantly.

62 in 1997  
62 in 2000  
65 in 2004

Toward the 2004 election

By the call of the 2004 federal election, there were three new leaders among the major parties, a new political party, new political finance provisions and a significant turnover in members. The previous year had seen the retirement of two political leaders who had served throughout the 1990s. Alexa McDonough retired as leader of the New Democratic Party and, for the first time in over a decade, a man, Jack Layton, was elected to lead the party. Jean Chrétien retired as both prime

a federal election. Many members of Parliament who had served through the 1990s made the decision to retire, thereby opening up ridings to the nomination of new candidates.<sup>6</sup> In addition, Paul Martin decided not to follow his predecessor's practice of protecting the nominations of incumbents, which opened up further opportunities within the Liberal party for a competitive nomination process. The new political finance provisions, which had been adopted by Parliament in 2003, included contribution limits for individuals, corporations and unions, and spending limits for nomination contestants, thereby reducing a key barrier for women, the ability to raise funds for an electoral campaign.

to promoting women's participation in Canadian politics, challenged all party leaders to take action to increase the number of women elected to the House of Commons. Specifically, Equal Voice had set a goal of 104 women members in 2004. This goal is premised on the belief that women need to make up approximately one third of the members of the House of Commons, if they are to have a significant and lasting impact on its proceedings.<sup>7</sup>

The support of the party leaders is critical to ensuring that more women will be nominated and subsequently elected to the House of Commons. In Canada, political parties are the key actors in the electoral process. Specifically, political parties recruit and nominate candidates for elected office through local riding associations.<sup>8</sup> While the parties may differ in the degree to which the selection of candidates is left to the local riding association, the party apparatus is critical to the nomination process. Party leaders, in particular, can ensure that the party apparatus is open to recruiting and nominating more women. In the lead-up to the federal election of 2004, each of the four major parties took a different approach to the

*Many members of Parliament who had served through the 1990s made the decision to retire, thereby opening up ridings to the nomination of new candidates.*

minister and leader of the Liberal party, and was replaced by Paul Martin. The Canadian Alliance and Progressive Conservative parties united under a new banner to form the Conservative party. Former Alliance leader Stephen Harper was elected to lead the new united party. Only Gilles Duceppe, leader of the Bloc Québécois, had previously led his political party through

Along with this significant movement in the political leadership and landscape, women continued to make social and economic gains that positioned them for possible recruitment as candidates. It remained to be seen how the parties and, in particular, the party leaders would respond to the challenge to elect more women. Equal Voice, a multi-partisan advocacy organization devoted

Women in the House of Commons, by Party, 1980 to 2004

	1980	1984	1988	1993	1997	2000	2004
Liberal	10	5	13	36	37	39	34
Progressive Conservative	2	19	21	1	2	1	n/a
Reform/Canadian Alliance	n/a	n/a	n/a	7	4	7	n/a
Bloc Québécois	n/a	n/a	n/a	8	11	10	14
N.D.P.	2	3	5	1	8	5	5
Conservative*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	12
Other	0	0	0	0	0	0	0
Totals	14	27	39	53	62	62	65

\*Conservative refers to the new Conservative Party of Canada created in 2003 by the union of the former Canadian Alliance and Progressive Conservative parties.  
Information: Parliament of Canada

recruitment of women, which led to varying degrees of success in nominating them for election.

## The 2004 election

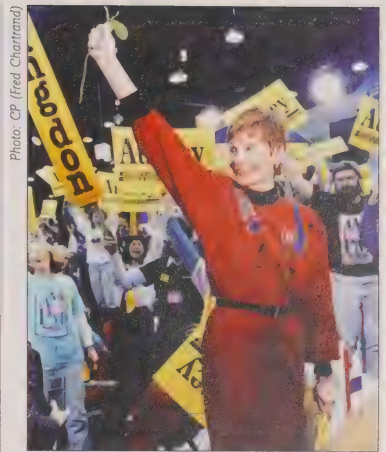
In 2003, while running for the leadership of the Liberal party, Paul Martin declared that he would undertake to increase the number of women candidates and to do so in "winnable ridings" through active recruitment for nominations; and if that did not work, to use his power to appoint candidates.<sup>9</sup> He stated that his goal was to ensure that Liberal members and, indeed, the House of Commons were representative of the population at large and that he would like to see women make up 50% of the elected members.<sup>10</sup> However, as the nomination process got underway, he also stated that he would not involve himself in the local affairs of riding associations. Moreover, he discontinued the practice of protecting the nominations of incumbents, thus opening up ridings for a competitive process.<sup>11</sup>

The Liberals ended up nominating 75 women for election. This represented 24% of the full slate of 308 candidates that they fielded across Canada.<sup>12</sup> While the candidate selection process had

identified many more women who had both the interest and background to run, these women were not successful in winning the nominations. The party had an informal mentoring system that paired potential female nominees with successful women members. However, that was not enough to help women win more riding nominations.<sup>13</sup> In previous elections, the Liberals had nominated an equal number of women, but then Liberal leader Jean Chrétien had used his prerogative of appointing candidates to reach 25%. In 2004, Paul Martin did not use his prerogative to specifically appoint more women as candidates. Instead, he used that prerogative primarily to appoint several high-profile candidates, most of whom were male.<sup>14</sup> It is possible that if Paul Martin had appointed more women candidates, more women would have been elected. As it is, 34 out of 135 Liberal members elected, or 25% of their caucus, are women.<sup>15</sup>

The New Democratic Party also had a new leader in the 2004 federal election. What was highly significant, not only for the party but also for federal politics, is that for the first time in 15 years, the N.D.P. was not led by a woman. Since 1989, when Audrey McLaughlin

was elected leader of the N.D.P., followed by Alexa McDonough in 1995, the N.D.P. had provided female leadership in federal politics. The symbolic benefit of a female political leader for all women seeking federal office is significant. Not only does it demonstrate to potential female



*Audrey McLaughlin became the first female leader of a federal political party at the 1989 N.D.P. leadership convention in Winnipeg.*

candidates that they can succeed and even lead in the federal political process, it also informs the political culture that women are capable of being elected. It helps to break down the psychological and cultural barriers that have traditionally limited women's involvement in politics.<sup>16</sup>

N.D.P. leader Jack Layton continued his party's practice of a formal affirmative action program. Initiated many years ago, the N.D.P. policy was to freeze nominations until the local riding association could demonstrate that a woman or another member of an under-represented group was in the running for nomination.<sup>17</sup> Time, education and awareness have enabled this policy to ensure that women and other minorities are promoted for nomination.<sup>18</sup> However, despite the formality of their recruitment, some N.D.P. women still faced difficulty in winning a nomination. In 2004, several high-profile women found themselves unprepared to manage the competitiveness of the nomination process successfully and they either lost or dropped out before the race began.<sup>19</sup>



*Dr. Ruby Dhalla (Liberal), who won the Brampton–Springdale (Ontario) riding, became the first Sikh woman member of Canada's House of Commons.*



The first husband-wife team elected to the House of Commons arrived when Nina Grewal (Fleetwood–Port Kells) joined her husband Gurmant (Newton–North Delta), who was first elected in 1997. On July 15, 2004, the two British Columbia Conservatives took the oath of office with Clerk of the House William Corbett (right).

The result was that 96 of the N.D.P. candidates (31%) were women.<sup>20</sup> Of the 19 members of Parliament elected from the N.D.P., 5 are women, representing 26% of the party's membership in the House.<sup>21</sup>

*Only 21% of the members elected to the House of Commons in 2004 are women.*

Conservative Party leader Stephen Harper shared with party leaders Paul Martin and Jack Layton the challenge of running his first federal election as leader, but he had the added task of introducing a new party to the electoral scene. The new party combined different views when it came to the representation of women. On the one hand, the former Progressive Conservative party had put in place certain measures aimed at encouraging women to become candidates – for example, the Ellen Fairclough fund. It had also elected Canada's first and only female prime minister, the Right

Honourable Kim Campbell. The former Canadian Alliance party, on the other hand, like its predecessor the Reform party, had always rejected affirmative action measures to encourage the nomination of women candidates.<sup>22</sup>

Thus, when asked by Equal Voice what action he would take to promote the nomination of women, leader Stephen

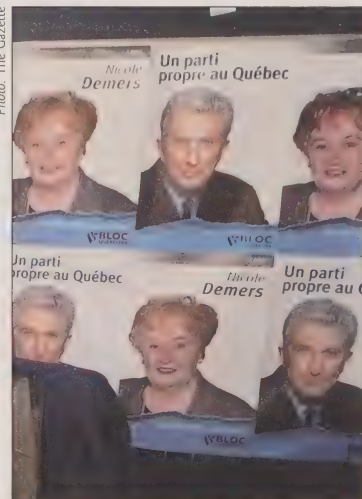
Harper replied that he would leave it to the local riding associations. Furthermore, he noted that women in his party were successful due to their own hard work.<sup>23</sup> In the end, only 36 of the Conservative Party's 308 candidates (12%) were women,<sup>24</sup> while 12 of the 99 members elected from the Conservative Party are women.<sup>25</sup>

Of the four party leaders discussed here, only the Bloc Québécois' Gilles Duceppe had previously led his party in a federal election. The party, which runs candidates only in the province of Quebec, has demonstrated a commitment to

nominating women. Beginning in 2003, the party actively sought to identify and recruit women for nomination. However, as experienced by the other parties, some of these women dropped out or failed to win nominations.<sup>26</sup> In 2004, 18 of the 75 Bloc candidates (24%) were women, a proportion that is slightly lower than among the Liberals and the N.D.P., which fielded candidates in all 308 ridings across Canada.<sup>27</sup> The election resulted in 14 women winning seats as part of the Bloc's 54-member caucus (or 26% of the total).<sup>28</sup>

## Conclusion

Together, the nomination processes of the four major parties led to 225 women being nominated out of a total of 999 candidates, or approximately 23%. The final electoral result was therefore predictable – only 21% of the members elected to the House of Commons in 2004 are women.<sup>29</sup> This is not a significant increase over the elections of 1997 and 2000, when women made up 20% of the elected members. The conditions that had been evident during the near tripling



Campaign signs in Laval, Quebec.

of the representation of women in the House of Commons in the 1980s still existed in 2004 and included changes in party leadership, the creation of a new party, the increased turnover of members and improved election financing rules. The Liberals, the N.D.P. and the Bloc all had formal and informal mechanisms to identify and recruit

potential women candidates, but the number of women nominated to run for elected office did not increase. It is evident, therefore, that women need additional support to compete for and obtain nominations. Party leaders are well positioned to provide that additional support, whether through changes to the party's

nomination process or by directly appointing candidates. The election of 2004 demonstrated that for women to make the breakthrough to that significant one third of the elected members of the House, commitment and determination from the party leaders, the party apparatus and women themselves will be required. ❧

## NOTES

1. Nikki Macdonald provided electoral research for Equal Voice during the 2004 general election. Equal Voice is a multi-partisan advocacy organization that promotes the involvement of women in politics.
2. Women Candidates in General Elections – 1921 to Date, Parliament of Canada Web site: [www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca).
3. Linda Trimble and Jane Arscott, *Still Counting: Women in Politics Across Canada* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2003), pp. 46–48.
4. Parliament of Canada Web site.
5. Sydney Sharpe, *The Gilded Ghetto: Women and Political Power in Canada*, 1st ed. (Toronto: HarperCollins Publishing Ltd., 1994), p. 173.
6. In 2004, 54 members chose not to seek re-election, in contrast with 2000, when 22 members chose not to seek re-election. Source: Electoral History, Parliament of Canada Web site.
7. See Equal Voice Web site, [www.equalvoice.ca](http://www.equalvoice.ca). Note: While the phrase “104 in 2004” made a catchy goal to communicate, it was premised on the desire to move closer towards one-third representation in the House. It has been noted that women need to make up 30% of the House of Commons to have a major, sustained influence (Sharpe, *The Gilded Ghetto*, p. 218).
8. Richard J. Van Loon and Michael S. Whittington, *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, 3rd ed. (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1981), pp. 304–325.
9. June 14, 2003, National Liberal Party Leadership Debate, televised.
10. Paul Martin's speech to National Women's Liberal Commission, National Liberal Leadership Convention, November 2003.
11. Brian Laghi and Campbell Clark, “Copp's Battle a Symptom of Liberal Infighting,” *The Globe and Mail*, January 17, 2004, p. A11.
12. Numbers provided by Liberal Party of Canada to Nikki Macdonald as part of research for Equal Voice, posted on [www.equalvoice.ca](http://www.equalvoice.ca).
13. Chair of Liberal Women's Caucus, Anita Neville, MP, in discussion with Nikki Macdonald, May and July 2004.
14. Refers to Paul Martin's appointment of several British Columbia candidates, including Ujjal Dosanjh, former N.D.P. premier of B.C., and David Emerson, formerly of Canfor, a forest products company based in Vancouver.
15. Party Standings, 2004, Parliament of Canada Web site.
16. For a discussion of the challenges women party leaders have faced in Canada, see Trimble and Arscott, pp. 69–99.
17. Reply of Jack Layton, N.D.P. leader, to Rosemary Speirs, Chair of Equal Voice, March 25, 2004. Posted on [www.equalvoice.ca](http://www.equalvoice.ca).
18. Nikki Macdonald in conversation with Judy Wasylcia-Leis, N.D.P. member of Parliament, April 29, 2004.
19. In conversation, Judy Wasylcia-Leis gave the example of Mary Woo-Sims, former B.C. ombudsman, who was defeated by Ian Waddell for the N.D.P. nomination in Vancouver Kingsway.
20. Numbers provided to Nikki Macdonald by the New Democratic Party. Posted on [www.equalvoice.ca](http://www.equalvoice.ca).
21. Party Standings 2004, Parliament of Canada.
22. For a useful discussion of the Reform/Canadian Alliance approach, see Lisa Young, “Representation of Women in the New Canadian Party System”, especially pages 191–196, in William Cross, ed., *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2002).
23. Reply of Stephen Harper, leader of Conservative Party, to Rosemary Speirs, Chair of Equal Voice, March 29, 2004, posted on [www.equalvoice.ca](http://www.equalvoice.ca).
24. Numbers provided to Nikki Macdonald by Conservative Party of Canada. Posted on [www.equalvoice.ca](http://www.equalvoice.ca).
25. Party Standings, Parliament of Canada.
26. Claude Potvin, official Bloc spokesperson, in conversation with Nikki Macdonald, June 23, 2004.
27. Numbers provided by Bloc Québécois to Nikki Macdonald. Posted on [www.equalvoice.ca](http://www.equalvoice.ca).
28. Party Standings, Parliament of Canada.
29. Party Standings, Parliament of Canada.



# Opinion Polls and the Canada Elections Act

Claire Durand

Professor, Department of Sociology, Université de Montréal

"The public right to good, reliable information is unquestionably one of the cornerstones of our democratic societies."<sup>1</sup> Recognition of this principle led Parliament, when amending the *Canada Elections Act* in 2000, to include a section on the publication of and access to methodological information about opinion polls published during an election period. In the Act adopted in February 2000, subsection 326(1) creates the obligation to publish, together with the poll results, the names of the polling organization and sponsor, the timing of the survey, the sample population, the number of people contacted and, if applicable (author's emphasis<sup>2</sup>), the margin of error for the results presented. Subsection 326(2) requires publication of the wording of the survey questions and instructions on how the reader can obtain a report with additional methodological information. Subsection 326(3) describes the information that must be presented in that report: the sampling method and a variety of information about the sample, the response rate, the dates and time of day the interviews took place and the method used to adjust the data, particularly to account for non-responses (respondents not answering a specific question).

## A little background

We should remember that there was no such section in the 1993 Act,<sup>3</sup> despite the representations on this matter made before the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission). At that time, an analysis of the way polling methodology was described in the media<sup>4</sup> had demonstrated serious shortcomings. The author noted in particular the lack of information on the response rate, the weighting or adjustment, and the size of

regional samples. Moreover, the wording of the questions was not always included. He proposed that the Act require the publication of a methodological insert with certain specific information. After the Act came into effect, Lachapelle analyzed the presentation of survey methodology during the 1993 election, and his conclusion is just as bleak as in 1991: "The methodological information required to judge the quality of a survey is often missing or obscured behind the mass of data provided."<sup>5</sup> During the 1997 federal election, Andersen "took up the torch" and analyzed the basic methodological information in all the articles presenting survey data. He found that 64% did not mention the polling period, 33%, the size of the sample, 25%, the margin of error, 21%, the wording of the question, and 14%, the proportion of undecided responses.<sup>6</sup>

After the enactment of the new legislation in 2000, Durand showed that the basic information required by subsection 326(1) is generally presented and subsection 326(2) concerning the publication of the wording of the question on voting intentions and the mention of the availability of a detailed report is generally respected.<sup>7</sup> However, with a few exceptions, most of the information that should appear in the report provided by the polling organization (subsection 326(3)) is missing.

## What about 2004?

During the campaign of May 23 to June 27, 2004, 17 national surveys were published in the national anglophone and francophone media (*The Globe and Mail*, *The Toronto Star*, *The National Post*, *La Presse*, *Le Journal de Montréal*,

*The Gazette* and Canadian Press).

Four firms did the polling: Ipsos-Reid (7 polls), EKOS (4), Leger Marketing (4) and COMPAS (2). In addition, Environics published a poll on its Web site and SES Research published a series of polls for CPAC on its Web site – we chose four, to avoid redundancy.

Table 1 shows the level of media compliance with subsections 326(1) and 326(2). The 24 articles selected are those that presented the surveys for the first time. Some of the information required by subsection 326(1), such as the names of the polling organization and sponsor, the survey period, the total number of respondents and the margin of error for the

national sample, is now automatically presented by most media. The information provided on the margin of error – except in *The Globe and Mail* – is the maximum margin of error (at 50%) for the entire sample and not for the sample of people who indicated their voting intentions. However, non-response to the question on voting intention varies between 7% and 26%, substantially modifying the margin of error. The information on the sampled population is presented, but in very succinct form (adults, Canadians).

Regional voting intentions are presented in 18 of the 24 articles. The spirit of the Act calls for information

on the sample size and margin of error to be reported at the same time. With a few exceptions, neither the size of the regional samples nor the associated margin of error was reported. When they are included, they are reported only for Quebec (*Le Journal de Montréal* and an article in *La Presse*) or for Quebec and Ontario (an article in *La Presse*). A single article, on the SES Research site, gives the size of all the regional samples and the associated margins of error. Voting intentions in various regions were thus the subject of much media comment about the regional nature of party support, but with no possibility of learning the margin of error for the data.

**Table 1**  
**Media Compliance with Subsections 326(1) and 326(2) of the Canada Elections Act**

Media	Number of articles	Polling firm (number of surveys)	Polling period	Sampled population	Information in subsection 326(1)				Subsection 326(2)		Other
					Number of respondents (National)	Margin of error (National)	Number of respondents (Regional)	Margin of error (Regional)	Wording of question	Information on access to reports	Insert on methodology
<b>The Globe and Mail</b>	7	Ipsos-Reid (7)	✓	Canadians (1/7) Adults (3/7) Not published (3/7)	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>2</sup>	0/7	0/7	7/7	0/7	0/7
<b>The National Post/The Gazette</b>	3	COMPAS (2)	✓	Canadians (2/3) Not published (1/3)	✓	✓	0/2	0/2	1/3	0/3	0/3
<b>La Presse/The Toronto Star<sup>3</sup></b>	5	EKOS (4)	✓	Canadians, 18+ (3/5) Canadians (1/5) 18+ (1/5)	✓	✓	2/3 <sup>4</sup>	1/3 (Que.)	5/5	0/5	0/5
<b>Le Journal de Montréal</b>	3	Leger Marketing (3)	✓	Canadians (2/3)	✓ <sup>5</sup>	✓	2/3 (Que.)	2/3 (Que.)	2/3	0/3	3/3
<b>Canadian Press</b>	1	Leger Marketing (1) <sup>6</sup>	✓	Adults (1/1)	✓	✓	0/1	0/1	0/1	1/1	0/1
<b>SES Research</b>	4 <sup>7</sup>	SES Research (4)	✓	Not published (4/4)	✓	✓	1/1	1/1	4/4	0/4	4/4
<b>Environics</b>	1	Environics (1)	✓	Adult Canadians (1/1)	✓ <sup>8</sup>	✓	0/1	0/1	1/1	0/1	1/1

✓ = information present

<sup>1</sup> *The Globe and Mail* also systematically mentions the number of people who answered the question on voting intentions.

<sup>2</sup> *The Globe and Mail* also mentions the specific margin of error for the question on voting intentions in three of its articles.

<sup>3</sup> Four articles in *La Presse* and only one in *The Toronto Star* were analyzed, since the articles in the two papers were equivalent.

<sup>4</sup> One of the articles mentions the size of samples from Quebec and Ontario; the other mentions Quebec only.

<sup>5</sup> *Le Journal de Montréal* also mentions in one of its articles the specific number of people who answered the question on voting intentions.

<sup>6</sup> Name of survey sponsor not specified.

<sup>7</sup> Four SES-Research polls were chosen, one per week, to avoid overlapping samples.

<sup>8</sup> Environics also mentions the number of respondents eligible to vote, that is, Canadian citizens aged 18 and over.

As for compliance with subsection 326(2), four out of 24 articles did not include the wording of the question and, unlike what happened in 2000, a single article, from the Canadian Press, informed readers of the availability of a detailed report and how to get it. During the 2000 election, most of the media referred readers to the polling firms' Web sites. Accordingly, we checked to see if those Web sites did post the information required by subsection 326(3). Table 2 shows the available information. The information normally presented bears on the sampling method, the proportion of non-disclosers or undecided respondents and the adjustment used. Leger Marketing and Environics do not specify the sampling method they use.

The information provided by the other firms is scanty: it does not indicate whether unlisted numbers are included in the sampling base or the selection method used within households. As for adjustment, two firms, SES Research and Environics, provide no information. EKOS does not explicitly mention the year of the census data used for reference, while Leger Marketing and COMPAS mention only that the data comes from Statistics Canada. The information on the response rate is normally missing,<sup>8</sup> except for Leger Marketing's most recent survey. Only Leger Marketing (three out of four

surveys) and COMPAS (for a single survey) explicitly mention how cases of non-response are dealt with, and

*Overall, the media respect the formal provisions of section 326 in their publications, except for mentioning the availability of a detailed report.*

only SES Research mentions the time of day they conducted interviews.

Finally, with respect to regional voting intentions, the proportion of non-responses within the samples is presented for the most recent surveys done by Ipsos-Reid, COMPAS, SES Research (undecided responses only)

**Table 2**  
**Polling Firm Compliance with Subsection 326(3)**

Pollster	Sampling method	Initial sample size	Response rate	Refusals and eligibility	Time of day of interviews	% of non-responses/ % undecided	Treatment of non-responses	Weighting and adjustments
<b>Ipsos-Reid</b> 7 surveys	Random representative sample (6/7) Random sample (1/7)	-	-	-	-	Non-responses 7/7 Undecided 7/7	-	Region, age, sex (4/4)
<b>COMPAS</b> 2 surveys	Representative national sample (1/2) Representative sample (1/2)	-	-	-	-	Non-responses 2/2 Undecided 1/2	1/2	Region, age, sex (1/2) <sup>1</sup>
<b>EKOS</b> 4 surveys	Random sample (2/4) Random stratified sample (1/4) Panel (1/4) <sup>2</sup>	-	-	-	-	Non-responses 4/4 Undecided and refused 3/4	-	Region, age, sex (4/4) <sup>3</sup>
<b>Leger Marketing</b> 4 surveys	-	-	1/4	-	-	Non-responses 4/4 Undecided 4/4	3/4	Age, sex, mother tongue (3/4) <sup>4</sup> Sex, mother tongue and region (1/4)
<b>SES Research</b> 4 surveys	Random sample	-	-	-	Evening	Non-responses 3/4 Undecided 4/4	-	-
<b>Environics</b> 1 survey	-	-	-	-	-	Non-responses 0/1 Undecided 1/1	-	-

- = no information available

<sup>1</sup> Report mentions that the data come from Statistics Canada, without specifying the exact source.

<sup>2</sup> Panel consists of follow-up interviews with all the poll respondents, June 7 to 9.

<sup>3</sup> Report does not mention the year of the census data used.

<sup>4</sup> Report mentions that the data come from Statistics Canada, without specifying the source.

and Leger Marketing, but not for the earlier polls.

The conclusion to be drawn from this analysis is that, overall, the media respect the formal provisions of section 326 in their publications, except for mentioning the availability of a detailed report. However, the information related to the response rate required in the reports normally provided by the polling organizations<sup>9</sup> is notably absent, with one exception. Moreover, the information available is sometimes scanty and the basic information needed to judge regional voting intentions is very often absent.

Looking at the general quality of the published information, two points deserve mention. One, it is sometimes very difficult to find the methodological information in articles. It can even be presented as a comment by the pollster. Only *Le Journal de Montréal*, SES Research and Environics present the methodology separately in an insert. Two, Lachapelle

was already pointing out, in 1991, the poor quality of the graphics illustrating changes in voting intentions. That situation has not improved. None of the graphics illustrating changes in voting

equidistant. This type of graphic gives a false picture of the trends in voting intentions and can mislead the reader.

## In conclusion

Although the situation is not catastrophic, Elections Canada could help make life easier for everyone – the media, pollsters, readers and experts – by reminding the media of the provisions of the Act during the next election and offering a model presentation, such as an insert on methodology for

publication purposes and a model report for the polling firms. It would also be a good idea to specify that the basic information must be presented for all the voting intentions indicated, including voting intentions by region. The Act could, moreover, be amended to require that information on undecided respondents, which is essential, be presented in the articles rather than in the detailed reports. Finally, the media should work on improving the graphic presentation of trends in voting intentions, which is clearly deficient. ✕



intentions, over whatever time span – the campaign, a few months, since the last election – respect the timeline. Thus, the points representing voting intentions in June 2000, in January 2004, in April 2004 and in three surveys done in May 2004 may all be

## NOTES

1. Guy Lachapelle, "La réglementation des sondages au Canada et l'élection de 1993," *Revue québécoise de science politique* No. 27 (Spring 1993), pp. 175–201.
2. This probably refers to the fact that, theoretically, the margin of error applies only to strictly random samples, as opposed to quota-based samples.
3. The 1993 Act provided for a ban on the publication of opinion survey results during the final three days of the election period.
4. Guy Lachapelle, *Polls and the Media in Canadian Elections: Taking the Pulse*, Vol. 16 of *The Collected Research Studies*, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991), 182 p.
5. Lachapelle, "La réglementation des sondages au Canada et l'élection de 1993," p. 182.
6. Robert M. Andersen, "Reporting Public Opinion Polls: The Media and the 1997 Canadian Election," *International Journal of Public Opinion Research* Vol. 12, No. 3 (Fall 2000), pp. 285–298.
7. Claire Durand, "The 2000 Canadian Election and Poll Reporting under the New Elections Act," *Canadian Public Policy* Vol. 28, No. 4 (2002), pp. 539–545.
8. The paper *La Presse* tried to understand why there were noticeable differences in the results of two polls it had commissioned from EKOS and CROP. Reporter Denis Lessard ("Les écarts entre les sondages," *La Presse*, June 12, 2004, p. A34) thus obtained and published the response rates for these polls, suggesting a difference between the rates as a possible explanation for the differing results. After that, the response rate for the CROP poll done in Quebec only was also published.
9. Strictly speaking, however, it is the media's responsibility to see that the information is available.



# Bill C-24

## Replacing the Market with the State?

Ian Stewart

*Professor, Department of Political Science, Acadia University*

Until recently, the governing party in Ottawa has typically enjoyed generous funding from corporate Canada. Such a circumstance may have been considered democratically unconscionable by many, but governments have been disinclined to tamper with a financing regime from which they have undeniably profited. In the first half of 2003, however, the Chrétien government pushed Bill C-24 through both houses of Parliament. The *Canada Elections Act* was thus amended to, among other things, cap trade union and corporate contributions to riding associations and candidates at one thousand dollars, provide for more generous reimbursement of election expenses to parties and candidates, and extend regulatory control over leadership conventions, nomination contests and riding associations. Most important, for the purposes of this article, is that any political party receiving more than 2% of the national popular vote (or more than 5% in those constituencies it contested) would be entitled to allowances from the public treasury equivalent to \$1.75 per year for every vote received in the preceding general election. This article will focus upon some of the implications of this formula; for at least some parties, this particular form of state subsidy will not dramatically alter the relative distribution of resources previously allocated by the market.

Using public monies to support political parties is not a revolutionary idea, either in Canada or abroad. As far back as the mid-1960s, the House of Commons Committee on Election Expenses (dubbed the Barbeau Committee) noted that some countries subsidized particular activities of parties (transportation in Japan, broadcast time and mailings in

Britain and France, nomination conventions in Norway),<sup>1</sup> while other jurisdictions (West Germany, Sweden, Puerto Rico) provided parties with unconditional subsidies based on the votes or seats won in the preceding election.<sup>2</sup> The Barbeau Committee regarded the latter approach as debilitating to party organizations and recommended against its adoption in Canada. Twenty-five years later, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission) moved only incrementally from this position. Although three provinces (Quebec in 1977, New Brunswick in 1978, and Prince Edward Island in 1983) had, in the interim, directed annual subsidies from the public treasury to eligible parties,<sup>3</sup> the Lortie Commission suggested only that registered parties receiving over 1% of the popular vote at a general election be entitled to a one-time reimbursement of 60¢ for each vote received (provided that amount did not exceed 50% of actual expenses incurred).<sup>4</sup> Even this relatively modest recommendation, like much of the Lortie Report, lay fallow for over a decade.

### The debate over public subsidies

This circumstance changed abruptly in the spring of 2003. Developed in the midst of revelations about possible misuse of public funds on government advertising and the governing party's fractious leadership politics, Bill C-24 promised to revolutionize the financing of Canada's national parties. With respect to providing an annual subsidy to eligible parties, the government offered three specific justifications. First, if parties were to be denied their customary access to large corporate and union donations, the state should



provide appropriate compensation for these lost revenues. Second, the government averred that replacing private with public dollars would lessen the likelihood that monied interests would exert undue influence over the policy-making process. Finally, a guaranteed quarterly allowance would free parties from the yoke of perpetual fundraising and permit them to engage in other, more socially beneficial, activities.

Needless to say, not everyone was impressed by these arguments. Spokespersons for smaller parties, for example, complained that the 2% popular vote requirement was certainly discriminatory and perhaps unconstitutional. As well, opposition MPs claimed that the bill obliged taxpayers to support parties with which they had little sympathy, that voters might, in protest, opt out of the electoral process entirely, that a heavy reliance on state funding would undercut the links between political parties and the sectors of society they purported to represent, and that basing the allowance on votes received at the preceding general elections was unfairly tilted against minor or fledgling political movements, and unfairly generous to national governments. One MP worried about Bill C-24 precipitating a “closed shop,”<sup>5</sup> while another suggested that the legislation could more appropriately be labelled “the incumbent’s protection act.”<sup>6</sup>

Previous patterns of party financing

These objections merit closer scrutiny. To what extent will state subsidies revolutionize the allocation of resources to registered Canadian political parties? Put differently, was the more market-based system of the past not implicitly shaped by the results of the previous federal election? Table 1, which displays

non-election year ratios<sup>7</sup> derived from dividing a party’s share of the major parties’ annual revenues by their share of the major parties’ votes in the preceding general election, provides an initial insight into the matter. Thus, a figure of 1.00 in

Table 1 would indicate that a party was raising monies commensurate with its share of the popular vote in the preceding election. Since 1993, when the number of parties with seats in

Parliament rose to five, three parties (the Liberals, the Progressive Conservatives, and Reform/Canadian

*To what extent will state subsidies revolutionize the allocation of resources to registered Canadian political parties?*

Alliance) have gathered revenues that have been approximately proportionate to their popular vote totals from the previous election; in fact, their mean figures have been 0.97, 1.04 and 0.85

Table 1  
Ratio of Annual Revenue Share to Vote Share in Preceding Election (Non-election years only; major parties only)

	Liberal	Progressive Conservative	N.D.P.	Bloc Québécois	Reform/ Alliance
2002	0.95	0.81	1.82	0.25	1.21
2001	0.96	2.05	1.86	0.26	0.59
2000	-	-	-	-	-
1999	1.11	0.80	1.71	0.35	0.94
1998	1.11	0.96	1.58	0.21	0.93
1997	-	-	-	-	-
1996	0.99	0.98	4.07	0.20	0.90
1995	0.83	0.90	4.63	0.32	0.60
1994	0.84	0.76	4.28	0.45	0.75
1993	-	-	-	-	-
1992	0.86	0.98	1.26	-	-
1991	0.73	0.97	1.49	-	-
1990	1.16	0.79	1.19	-	-
1989	0.69	1.12	1.23	-	-
1988	-	-	-	-	-
1987	0.89	0.73	1.88	-	-
1986	0.90	0.73	1.84	-	-
1985	0.68	0.93	1.67	-	-
1984	-	-	-	-	-
1983	0.54	1.41	1.36	-	-
1982	0.66	1.13	1.55	-	-
1981	0.66	1.12	1.58	-	-
1980	-	-	-	-	-
1979	-	-	-	-	-
1978	0.75	0.99	1.74	-	-
1977	0.84	0.84	1.80	-	-
1975/1976	0.76	0.84	2.02	-	-

respectively. Going back to the 1970s and 1980s alters the revenue-to-vote relationships only marginally.

Admittedly, the Liberal party was slower than their competitors to realize the monies that could be raised from direct-mail and telephone campaigns; thus, their mean revenue-to-vote ratio for the 1975–1992 period was only 0.78:1. The corresponding figure for the Progressive Conservatives, however, was an almost proportionate 0.97:1. In fact, it seems likely that even as far

back as the period of the 1930s to the 1950s, revenues raised by the major parties closely tracked vote totals from the preceding general election. While he lacked hard data to prove it, K. Z. Paltiel argued that corporate contributors from this era “hedged their bets by distributing their gifts in a proportion of sixty to forty between the incumbent and opposition parties.”<sup>98</sup> As it turns out, the ratio of government party votes to the principal opposition party’s votes for the eight general elections held between 1930 and 1958 was 59:41.<sup>9</sup>

In light of this evidence, it is worth recalling that Alliance leader Stephen

Harper repeatedly claimed that the Liberal Party of Canada was the “principal

(in addition to their election rebates) is approximately 70% of their cumulative incomes for 2002 – then the Liberals may well end up enjoying a proportionate slice of a much larger revenue pie.

In some respects, it is the two outliers in Table 1 that are more interesting. On the one hand, there is the New Democratic Party, which in every

non-election year since 1974 has enjoyed a revenue portion greater than their vote share from the preceding general election. Nevertheless, the New Democratic Party only advanced a few minor quibbles during the parliamentary debates over Bill C-24. As leader

Alexa McDonough suggested before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, her caucus members supported the principle of the legislation, and “in the main, support the substance of it.”<sup>13</sup> At the other extreme is the Bloc Québécois: its revenue share has never even approached half of its vote share in the previous election. For this party, Bill C-24 promised to be a windfall, and their enthusiasm for the legislation was unconstrained. In the words of MP Antoine Dubé: “I am always pleased to rise to speak in this House, but today even more than usual, because this government bill is, in a way, almost a gift to us Quebecers. It is truly an unexpected surprise.”<sup>14</sup>

## The 2004 election and beyond

Did the public financing provisions of Bill C-24 have any influence on the recent federal election? As it turned out, none of the four major parties was financially constrained by the new regulatory

Photo: Randy Harquail



The public financing provisions of Bill C-24 have significantly benefited the Bloc Québécois and Green parties.

beneficiary” of Bill C-24.<sup>10</sup>

more colourfully, Alliance backbencher John Williams alleged that the public subsidies would result in the “permanent entrenchment of Liberal hegemonic power.”<sup>11</sup> Yet Table 1 suggests that the Liberals were already bringing in revenues roughly proportionate to the proposed public subsidies. Two caveats must be registered here. First, the analysis does not speak to whether, relative to

Photo: Wayne Broun



Photo: Wayne Broun

Campaign signs in the electoral district of Ottawa–Orléans.

their competitors, the share of pre-2004 Liberal revenues that would be disqualified under Bill C-24 is disproportionately low.<sup>12</sup> Second, if state funding is particularly generous – and the \$22 million in allowances, which the five major parties received in 2004

regime. Realizing that certain donors would be effectively off-limits as of January 1, 2004, all parties ramped up their fundraising efforts in the fall of 2003. Having given the old system “a lucrative farewell squeeze,”<sup>15</sup> the parties then turned to the new system for their designated allowances (\$9.2 million to the Liberals, \$8.5 million to the Conservatives, \$2.4 million to the Bloc Québécois, and \$1.9 million to the N.D.P.). And since the 2004 cheques were paid in a single lump sum, rather than in the quarterly instalments that will be sent in future years, all the parties were relatively flush entering the summer campaign. In this light, and given that C-24 provides some incentives for parties to increase their mobilization efforts even in constituencies where they are relatively uncompetitive,<sup>16</sup> it is not surprising that three parties spent near their expenditure limits, while the NDP spent just over two thirds of its limit.<sup>17</sup>

Ultimately, the greatest impact of Bill C-24 on the 2004 election was felt in an unlikely place. In the 2000 general election, the Green Party ran

Photo: Wayne Brown



*Centre Block, Parliament Buildings, Ottawa*

establish the Green Party of Canada.”<sup>19</sup> As it turns out, the Green Party secured 4.3% of the national popular vote in June and is now eligible to receive approximately one million dollars annually from the federal treasury. Jubilant party officials declared that they planned to use the money to establish provincial Green parties,<sup>20</sup> hire full-time staff, upgrade the party’s Web site, and pay party leader Jim Harris a full-time salary.<sup>21</sup>

As the Greens’ breakthrough makes clear, it is difficult to predict with certainty the manner in which both parties and voters will

respond to the new regulatory environment created by Bill C-24. Perhaps parties, flush with public monies, will be less vigorous in pursuing the private donations that remain lawful. Perhaps voters, feeling in some sense that they have already “given at the office,” will be less inclined to favour any solicitations which do come their way. Certainly, one veteran Liberal fundraiser has recently acknowledged that post-election fundraising “has

been slower than we would have liked,” while former Liberal party president Stephen LeDrew, who initially condemned Bill C-24 as “dumb as a bag of hammers,” now opines that the legislation is “even sillier than I thought it was.”<sup>22</sup> Yet should the state effectively displace the market as the source of political party revenues (at least in non-election years), it seems undeniable that the federal New Democratic Party, in particular, has much to lose. Recall that their share of revenues from private sources has consistently exceeded their share of the popular vote in the preceding general election. A pre-eminent state funding scheme based on the principles established in Bill C-24 would obviously prevent such an anomaly. Moreover, the legislation has already helped to establish a potentially dangerous competitor. After all, Green and New Democratic candidates troll in similar electoral waters, a circumstance which partly explains Jack Layton’s eagerness last June to trumpet the fact that both Greenpeace and the Sierra Club had deemed his party’s platform to be the most environmentally friendly.<sup>23</sup> Ultimately, the N.D.P. won only 19 seats in the last federal election.

### *Did the public financing provisions of Bill C-24 have any influence on the recent federal election?*

111 candidates and tallied 0.8% of the national popular vote. Far from creating a “closed shop,” however, the provisions of Bill C-24 spurred the Greens to contest all 308 ridings in 2004, so as to reach more easily the 2% national threshold.<sup>18</sup> In fact, one Green candidate in New Brunswick concluded an appeal for voter support this way: “Under the *Elections Act*, any party receiving two per cent of the vote earns \$1.75 per vote. Your vote can help

But in 16 other ridings (9 in British Columbia, 4 in Ontario, 2 in Saskatchewan, and 1 in the Northwest Territories), the combined total of Green and N.D.P. votes exceeded the winner's tally. Canadian political

discourse over the past decade has been dominated by the concern to "Unite the Right." Perhaps Bill C-24 will precipitate a similar debate over the next decade to "Unite the Left." ❧

## NOTES

1. *Report of the Committee on Election Expenses* (Ottawa: Queen's Printer, 1966), pp. 175–180.
2. *Report of the Committee on Election Expenses*, pp. 203–222.
3. Peter P. Constantinou, "Public Funding of Political Parties, Candidates and Elections in Canada," in F. Leslie Seidle, ed., *Issues in Party and Election Finance in Canada*, Vol. 5 of *The Collected Research Studies*, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991), pp. 246–258.
4. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Final Report*, Vol. 3, *Reforming Electoral Democracy: Proposed Legislation* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991), pp. 154–156.
5. Canada, Parliament, House of Commons, *Debates of the House of Commons of Canada (Hansard)*, 37th Parliament, 2nd Session, Number 115, June 10, 2003, [www.parl.gc.ca/common/Chamber\\_House\\_Debates\\_load.asp?Language=E&Parl=37&Ses=2&Dte=115\\_2003-06-10-E](http://www.parl.gc.ca/common/Chamber_House_Debates_load.asp?Language=E&Parl=37&Ses=2&Dte=115_2003-06-10-E).
6. Jim Brown, "Squabble over Party Funding Escalates," *The Chronicle Herald* [Halifax], June 7, 2003, p. B5.
7. Table 1 focuses on non-election years because generous public subsidies were already a feature of political party financing during election years.
8. K. Z. Paltiel, *Political Party Financing in Canada* (Toronto: McGraw-Hill, 1970), p. 10.
9. Obviously, there is an arbitrary component to the selection of a particular panel of federal elections as representative of party financing from the 1930s to the 1950s. Confining our attention only to the six elections between 1930 and 1953 produces a government-opposition vote ratio of 60.4:39.6, while widening the panel to include contests on either end of the 1930–1958 period generates greater discrepancies from the 60:40 split.
10. Canada, Parliament, House of Commons, *Debates of the House of Commons of Canada (Hansard)*, 37th Parliament, 2nd Session, Number 057, February 11, 2003, [www.parl.gc.ca/common/Chamber\\_House\\_Debates\\_load.asp?Language=E&Parl=37&Ses=2&Dte=057\\_2003-02-11-E](http://www.parl.gc.ca/common/Chamber_House_Debates_load.asp?Language=E&Parl=37&Ses=2&Dte=057_2003-02-11-E).
11. Canada, Parliament, House of Commons, *Debates of the House of Commons of Canada (Hansard)*, 37th Parliament, 2nd Session, Number 062, February 18, 2003, [www.parl.gc.ca/common/Chamber\\_House\\_Debates\\_load.asp?Language=E&Parl=37&Ses=2&Dte=062\\_2003-02-18-E](http://www.parl.gc.ca/common/Chamber_House_Debates_load.asp?Language=E&Parl=37&Ses=2&Dte=062_2003-02-18-E).
12. See, for example, "Does Money Still Talk?," *Winnipeg Free Press*, June 13, 2004, pp. B1–B2.
13. Canada, Parliament, Senate, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, Issue 13, June 17, 2003, [www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/Com-e/lega-e/13eva-e.htm?Language=E&Parl=37&Ses=2&comm\\_id=11](http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/Com-e/lega-e/13eva-e.htm?Language=E&Parl=37&Ses=2&comm_id=11).
14. Canada, Parliament, House of Commons, *Debates of the House of Commons of Canada (Hansard)*, 37th Parliament, 2nd Session, Number 058, February 12, 2003, [www.parl.gc.ca/common/Chamber\\_House\\_Debates\\_load.asp?Language=E&Parl=37&Ses=2&Dte=058\\_2003-02-12-E](http://www.parl.gc.ca/common/Chamber_House_Debates_load.asp?Language=E&Parl=37&Ses=2&Dte=058_2003-02-12-E).
15. Hubert Bauch, "Parties Are Awash in Campaign Money," *The Gazette* [Montréal], May 25, 2004, p. A13.
16. Arthur Drache, "Getting out the Vote Is Money in the Bank," *The National Post*, June 22, 2004, p. IN3.
17. The election expenses reports of the registered political parties are available at [www.elections.ca/content.asp?section=pol&document=index&dir=exp2004&lang=e&textonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=pol&document=index&dir=exp2004&lang=e&textonly=false).
18. Jennifer Stewart, "Greens Get 3.3% of N.S. Votes," *The Chronicle Herald* [Halifax], June 30, 2004, p. C6.
19. Karin Bach, "Every Vote Will Help Build Green Party," *Saint John Telegraph-Journal*, June 23, 2004, p. A8.
20. Ruth Davenport, "Green Party Gains Votes, Will Shift Focus to Province," *The Daily News* [Halifax], June 29, 2004, p. 8.
21. Amy Carmichael, "Two-per-cent Victory Looms for Greens," *The Chronicle Herald* [Halifax], June 28, 2004, p. A3.
22. Joan Bryden, "New Law Hurt Grits' Financing," *The Sunday Herald* [Halifax], July 11, 2004, p. A1.
23. See, for example, "NDP Greener than Greens on Issues, Environmentalists Say," *The Daily News* [Halifax], June 17, 2004, p. 11.



# Making Votes Count

## How Well Did Our Electoral System Perform?

Lawrence LeDuc

*Professor of Political Science, University of Toronto*

Over the past decade, an active debate has evolved in Canada about the desirability of electoral reform. While the issue is not new to Canadian academic interest, it took on greater currency following the 1993 election, which produced a highly distorted and regionalized Parliament.<sup>1</sup> This distortion persisted to some extent in the two following elections, with the Liberals in 1997 forming a majority government with only 38.5% of the total vote and in 2000 with 41%. In all three instances, critics of our first-past-the-post (FPTP) electoral system called attention to some of the negative effects on Canadian democracy that seemed traceable to the electoral system – regional distortion, wasted votes, under-representation of the diversity of Canadian society, and declining competitiveness among Canadian political parties, to mention only a few.<sup>2</sup> The electoral system may also be implicated in the declining voter turnout for recent elections, since Canadians may not be motivated to go to the polls if they feel that their votes do not really “count” under the current system.<sup>3</sup> In early 2004, the Law Commission of Canada tabled its report on electoral reform, in which it recommended that Canada replace the current electoral system with a mixed-member proportional (MMP) system similar to that used in Germany and New Zealand.<sup>4</sup> In making its recommendation, the Law Commission stated:

“... a growing number of Canadians are no longer satisfied with our current electoral system. It is becoming increasingly apparent that the current electoral system no longer responds to 21st century Canadian democratic values ... Many Canadians desire an electoral system

that better reflects the society in which they live – one that includes a broader diversity of ideas and is more representative of Canadian society.”<sup>5</sup>

### The 2004 election results and the case for electoral reform

The recent federal election provides us with the opportunity to re-examine some of the elements of this debate with new evidence. On the surface, the result of the 2004 federal election was quite different from those of the previous three mentioned above. From the beginning, the 2004 contest was more competitive, the outcome remaining in doubt until the very end. The election produced a minority government, rather than a majority one – the Liberals’ 37% of the popular vote translated into only 135 of the 308 parliamentary seats. Regional distortion appeared less extreme than previously, as the new Conservative Party won 24 seats in Ontario (in contrast to 2 won by the Canadian Alliance in the 2000 election), and the Liberals improved their representation in British Columbia (8 seats, compared to 5 in the 2000 election). The question thus arises: has the result of this election weakened the case for electoral reform? Is it possible that our electoral system performed better than expected in the recent election, and that some of the pressures to reform it will begin to abate? In this article, I will examine the 2004 election results in light of the arguments that have been advanced in favour of electoral reform, applying some of the tests that have been used on previous election results in Canada and in other countries to measure the degree of representative distortion

in the new Parliament in comparison with those of the recent past.<sup>6</sup>

A common method for measuring the representativeness of an electoral system in terms of the political parties is to compare the proportion of seats won by each party with the proportion of the votes that it received. A party that received, for example, 20% of the votes but only 10% of the seats would be said to be *under-represented* by 10% according to this measure, while a party that obtained 25% of the seats with the same proportion of votes would be *overrepresented* by 5%. A summary measure created by totalling these discrepancies in the proportion of seats and votes is called the *Index of*

*Disproportionality*.<sup>7</sup> A value of this Index close to zero indicates a perfect fit between seats and votes. Higher values suggest greater distortion of a party's representation in comparison with the intentions of voters.

Table 1 makes this calculation for five political parties that fielded candidates in the 2004 election, comparing these results with similar calculations for federal elections back to 1980. Overall, the electoral system did perform slightly better in 2004 than in the three previous elections, but many of the distortions that have been

evident since 1993 continued to exist. Some have even worsened. On the

*The electoral system did perform slightly better in 2004 than in the three previous elections, but many of the distortions that have been evident since 1993 continued to exist.*

positive side, Liberal overrepresentation was substantially less in 2004 than previously – the difference in the Liberal share of seats over votes dropping to 7% from 16%. The new Conservative Party performed more or less in line with its share of the vote, obtaining 2% more seats than it deserved, compared with a modest degree of

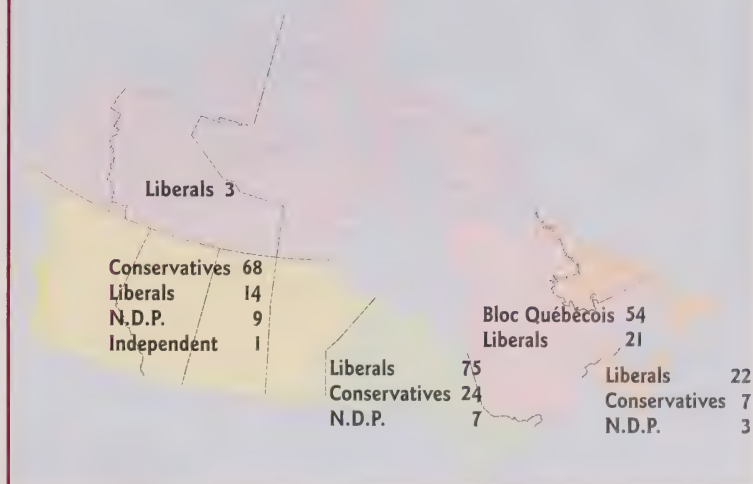
**Table 1**  
**Disproportionality of Seats and Votes in Canadian Federal Elections: 1980–2004**

		2004	2000	1997	1993	1988	1984	1980
Total seats		308	301	301	295	295	282	282
Liberal	% votes	37	41	38	41	32	28	44
	% seats	44	57	51	60	28	14	52
	Difference	7	16	13	19	-4	-14	8
Conservative	% votes	30						
	% seats	32						
	Difference	2						
Reform/Canadian Alliance	% votes		26	19	19			
	% seats		22	20	18			
	Difference		-4	1	-1			
Progressive Conservative	% votes		12	19	16	43	50	33
	% seats		4	7	1	58	75	37
	Difference		-8	-12	-15	15	25	4
New Democratic Party	% votes	16	9	11	7	20	19	20
	% seats	6	4	7	2	15	11	11
	Difference	-10	-5	-4	-5	-5	-8	-9
Bloc Québécois	% votes	12	11	11	14			
	% seats	18	13	15	18			
	Difference	6	2	4	4			
Green Party	% votes	4						
	% seats	0						
	Difference	-4						
<b>Index of Disproportionality</b>		<b>15</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>11</b>

under-representation for one of its predecessor parties (Canadian Alliance) and a more serious problem of under-representation for the other (Progressive Conservative) in 2000. The negative aspects of the electoral system come through more clearly in the showing of the other parties. The New Democratic Party (N.D.P.) continues to be severely disadvantaged by the FPTP system: it won only 6% of the seats in this Parliament, although it obtained 16% of the vote. The Bloc Québécois, on the other hand, continues to be over-represented, simply due to the regional concentration of its vote. The Green Party, in spite of fielding candidates in all 308 constituencies and obtaining 4% of the national vote, failed to win a seat. Notwithstanding a slightly better overall performance in 2004, there is little in these results to suggest that the problems associated with the FPTP electoral system in Canada have receded in any significant way.

The failure of the electoral system to accurately reflect the votes of Canadians becomes more evident when the 2004 results are examined by region (Table 2). Here, I report only the summary Index of Disproportionality, which is easily compared across regions, with a value calculated for previous elections. The national improvement in the performance of the electoral system in terms of seats and votes is entirely attributable to Ontario, where the new Conservatives succeeded in winning 23% of the province's seats with 32% of the vote, still a net under-representation of 9%. The N.D.P., likewise, continues to be seriously under-represented in Ontario (-11%), a position even worse than its showing in 2000 (-7%). It is only the partial correction of Liberal overrepresentation that accounts for the province's improved electoral performance in

## 2004 General Election Seat Results by Region



**Table 2**  
**Index of Disproportionality, by Region: 1980–2004\***

	2004	2000	1997	1993	1988	1984	1980
Atlantic	25	18	9	39	16	25	17
Quebec	23	11	20	23	30	24	29
Ontario	26	47	48	40	18	13	24
West	28	22	25	20	19	20	21
<b>Canada</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>11</b>

\*Regional calculations are for the same sets of parties in each election as shown in Table 1.

2004. But the Liberals, nevertheless, continue to be overrepresented in Ontario by a substantial 26%, having won 71% of the province's seats with only 45% of its vote.

In all other parts of the country, the performance of the electoral system was actually worse in 2004 than in 2000, in large part because of the dominance of single parties in a particular region. In the West, the Conservatives are wildly overrepresented, as was the Canadian Alliance in the previous election and before that, the Reform Party. In 2004, the Conservatives won 74% of western

seats with only 45% of the vote. In Quebec, the electoral system favours the Bloc Québécois, which won 72% of Quebec's seats in 2004 with 49% of the vote. In the Atlantic provinces, it was the Liberals that gained the advantage, obtaining 69% of the seats in that region with 44% of the vote in 2004 – a net overrepresentation in Parliament of 25%. Nearly all of these patterns are continuations of the types of distortions found in the previous three elections, the effect being a Parliament that is much more regionalized than it should be, or than is healthy in a country in which representation of diverse interests is so important.

**Table 3**  
**Index of Disproportionality for Selected Countries**  
**(most recent election)**

	<b>Britain 2001</b>	<b>Canada 2004</b>	<b>Australia 2001</b>	<b>Germany 2002</b>	<b>Sweden 2002</b>
Total seats	659	308	150	603	349
<b>Index</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>2</b>
Turnout (%)	59.4	60.9	95.4	79.1	80.1
Electoral system*	FPTP	FPTP	AV	MMP	PR

\*FPTP = First past the post  
 AV = Alternative vote

MMP = Mixed-member proportional  
 PR = Proportional representation

## The consequences of electoral distortion

The consequences of these distortions caused by the FPTP electoral system in Canada are important ones. Minority voices are muted or, in some cases, shut out entirely. Parties that concentrate their votes in a single province or geographic area are rewarded, while those that appeal to voters nationally are systematically disadvantaged. Were the allocation of seats truly

minds of voters they clearly are. On the same basis, the Liberals would have an additional 11 seats in the West and the N.D.P. another 9, thereby more accurately reflecting the actual votes cast by citizens in that region of the country. Instead, we have a Parliament in which, once again, the new Conservatives will claim a mandate to speak for the West, the Bloc

for Quebec, and the Liberals for the rest of the country, even though none of these parties obtained a majority of the votes in the region where they dominate. In all three instances, the majority of voters who did not cast their ballots for the dominant party in a region will rightly tend to feel that their views are not

properly represented. As Alan Cairns noted more than 35 years ago, the electoral system in Canada continues to magnify the regional and linguistic divisions of the country, rather than providing a means to address them.<sup>8</sup>

*Proportional systems also tend, in general, to have higher voter turnout, although this varies considerably from one case to another.*

for all or part of their parliamentary seats do much better, because the system itself guarantees a better fit between seats and votes in those two countries. Voters in such systems are far less likely to feel that their votes are “wasted”, as tends to be the case in many constituencies in Canada and in Britain. Proportional systems also tend, in general, to have higher voter turnout, although this varies considerably from one case to another, since there are other factors that can affect voter turnout above and beyond the system of representation.<sup>10</sup>

## An idea whose time has come

What might we conclude from this preliminary examination of the 2004 election results in the context of the ongoing electoral reform debate? It is clear that the issue of electoral reform will continue to be widely discussed in Canada in any event, since there is already considerable momentum

Photo: Randy Hertz



*Some countries with proportional representation systems tend to have higher voter turnout than Canada does, although the system of representation is only one of the factors affecting participation.*

proportional to votes cast on a regional basis, the new Conservatives would have obtained 7 seats in Quebec and the N.D.P. 4, and both parties would be better able to portray themselves as truly national entities, which in the

behind the reform movement. Although the 2004 election was a closer contest, the outcome more uncertain, and the result a minority government, there is little in the outcome that might slow the movement towards reform of an electoral

system that remains desperately in need of change. All of the problems of representation that have been evident in the last four elections continue to plague our political system, and to undermine the quality of our democracy. Electoral reform is an idea whose time

has clearly come in Canada, as it did in New Zealand in the early 1990s. In the end, the outcome of the most recent election is more likely to advance the cause of reform than to hinder it. ❧

## NOTES

1. Among the earlier sources on this topic, see William P. Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?* (Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1979) and Alan C. Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921–1965," *Canadian Journal of Political Science* Vol. I, No. 1 (March 1968), pp. 55–80.
2. See, for example, Henry Milner, "The Case for Proportional Representation in Canada," and Donley Studlar, "Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aborigines Should," both in Henry Milner, ed., *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System* (Toronto: Broadview Press, 1999), pp. 37–49 and pp. 123–132. See also Nick Loenen, *Citizenship and Democracy: a Case for Proportional Representation* (Toronto: Dundurn Press, 1997).
3. On the turnout decline in recent elections, see André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Election* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2002), pp. 45–63; and Jon H. Pammett, "The People's Verdict," in Jon H. Pammett and Christopher Dornan, eds., *The Canadian General Election of 2000*, Chapter 13 (Toronto: The Dundurn Group, 2001), pp. 293–317.
4. New Zealand reformed its electoral system in 1993, following an extended national debate and two referendums. On the performance of the MMP electoral system in New Zealand, see Jack Vowles, "Introducing Proportional Representation: the New Zealand Experience," *Parliamentary Affairs* Vol. 53 (2000), pp. 680–696.
5. Law Commission of Canada, *Voting Counts: Electoral Reform for Canada* (Ottawa: Department of Public Works and Government Services, 2004), p. 172.
6. For further discussion of some of the issues surrounding electoral reform in Canada, including analyses of the 1993 and 1997 elections and comparisons with other countries, see Milner, *Making Every Vote Count*. See also Leslie Seidle, "The Canadian Electoral System and Proposals for Reform," in A. Brian Tanguay and Alain-G. Gagnon, eds., *Canadian Parties in Transition*, 2nd ed. (Toronto: Nelson Canada, 1996), pp. 282–306.
7. The Index is created by summing the absolute differences between the proportion of seats and votes obtained by the parties and dividing by two. The calculation here is for the five largest parties (in total votes obtained) for each election, and figures shown in the tables are rounded to the nearest whole number. See Michael Gallagher, "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems," *Electoral Studies* Vol. 10, No. 1 (March 1991), pp. 33–51.
8. Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921–1965," p. 66.
9. Although Australia also has single-member districts, it permits voters to order the candidates on the ballot according to preference and then counts these "second choice" votes to determine a winner in constituencies where no candidate has obtained a majority of the votes cast. Thus, although minorities are not necessarily any better represented in Australia than in Canada, the two systems are not really comparable in terms of the effectiveness of individual votes.
10. Australia has compulsory voting, accounting for the higher turnout in that case. On the issue of turnout and electoral systems more generally, see Mark N. Franklin, "The Dynamics of Electoral Participation," in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, eds., *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting* (London: Sage Publications, 2002), pp. 148–168.



# A Mixed-Member Proportional System Applied to the 2004 Election

Henry Milner

*Chair in Canadian Studies, Université Paris III Sorbonne Nouvelle*

40% = 123  
30% = 93  
15% = 46  
10% = 31  
5% = 15

In this article, I look at certain aspects of the results of the June 2004 Canadian federal election and reflect on the possible effects if Canada were to adopt a different electoral system. Changes to the electoral system could have an impact, first on the representation of political parties, nationally and regionally; second, on the representation of women; and third, on voter turnout, especially that of young people. Given that the 2004 election was the most competitive for many years, yet saw a further drop in turnout, the last is an issue we cannot ignore.

The question of a new electoral system is also pertinent because electoral system reform is on the agenda of British Columbia, Ontario, Quebec, New Brunswick, Prince Edward Island and Yukon.<sup>1</sup> Meanwhile, Parliament has taken a major step towards beginning a review of the federal electoral system. On October 18, 2004, it unanimously amended the Speech from the Throne to instruct the Standing Committee on Procedure and House Affairs “to recommend a process that engages citizens and parliamentarians in an examination of our electoral system with a review of all options.”<sup>2</sup> We can thus expect serious discussion in the House of Commons on the report tabled there in March 2004 by the Law Commission of Canada,<sup>3</sup> which set out in detail a new electoral model for Canada, with elements of a proportional representation (PR) system.

In any such discussion, the very existence of a minority government will be seized upon by opponents of reform to remind us that PR electoral systems seldom result in majority governments. This paper starts from the premise that we have reached a point in this country when the burden of proof lies with those who claim that producing single-party majorities in Parliament is the *sine qua non* of a good electoral system. The fact is that most stable democratic countries use a form of PR and systematic evidence<sup>4</sup> shows that such elections are no less likely to produce good government. Worry among Canadians that instability will result when no one party has a majority of seats stems from our experience of minority situations under the first-past-the-post (FPTP) system. Though most minority Canadian governments in memory, e.g. under Pearson and Trudeau, were in fact quite effective, they were comparatively short-lived. But minority governments under PR need not give rise to the same concerns. Unlike the situation under FPTP, provoking an election under PR is not likely to bring majority government: so nothing is to be gained by hastily causing an election.

It is true that PR puts governing parties to harder tests. Getting a legislative agenda through takes more effort and time. Without an automatic majority, they have to spend time between, and not just during, elections justifying what they are doing. Since they have to work harder, in narrow efficiency terms – output per unit of work – governments

under PR are less efficient than governments under FPTP. But the democratic quality of the output is another matter. Overall, had the 2004 federal election been held under PR, it would have produced a minority or coalition government supported by parties representing more than half the voters, one no less efficient, accountable and transparent, and certainly more stable than the government produced under the current system.

## The Law Commission proposal and the June election

So much for efficiency. What about democracy? The new Parliament, as noted, has before it a detailed proposal from the Law Commission of Canada for a mixed-member proportional (MMP) system to elect its 308 members. This is a compensatory two-ballot form of PR first developed in Germany and adapted for use in New Zealand (in 1996) and for the new Scottish Parliament and Welsh National Assembly (in 1999). In the system

proposed for Canada, each province constitutes an electoral region, except Ontario and Quebec; Ontario is subdivided into four regions and Quebec, into two. Voters in each region would cast two ballots,<sup>5</sup> one for a candidate in a single-member constituency (just under 2/3 of seats<sup>6</sup>), the other for a "flexible"<sup>7</sup> party list (just over 1/3 of seats), with candidates permitted to run both in a constituency and on the list.

Table 1 displays the number of seats won by each party in the 2004 election, as well as what they would have won, in both list and constituency seats, under the Law Commission model. Note that, as in all such simulations, we can only assume that the voters would have voted the same way, an assumption we know to be inaccurate.<sup>8</sup> We can see that application of the

model results in outcomes quite faithful to voting intentions, i.e. full proportionality. This is in contrast to the actual outcome, in which the disparity between votes and seats won, though smaller than in previous elections due to the closeness of the vote, was still significant. For more on this topic, readers may wish to see the article by Lawrence LeDuc on page 37 in this issue.

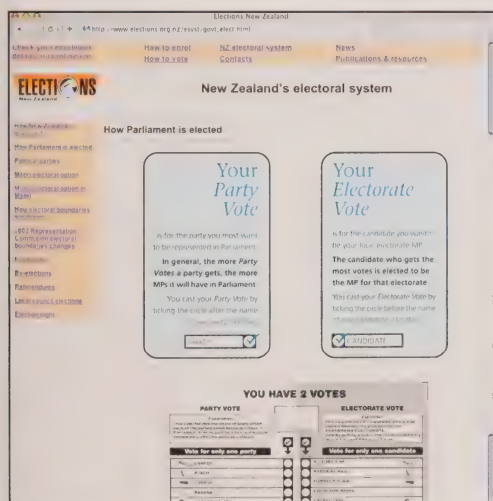
Only the Conservatives (who won 30% of the votes and 32% of the seats in June 2004) would

## Results of 2004 Election

	Seats won	National popular vote
Liberals	135	36.7%
Conservatives	99	29.6%
Bloc Québécois	54	12.4%
New Democrats	19	15.7%
Greens	0	4.3%
Independent	1	-

win roughly the same share of seats under the Law Commission model (31%). The Liberals' advantage is reduced to 2% (37% of the vote netting 39% of seats, compared to the 44% of seats they actually won). The Bloc Québécois, which won 12% of the votes, would receive the same percentage of seats (compared to the 17.5% it actually won). The N.D.P., with 16% of the votes, would win 15% of the seats (compared to the 6.2% it actually won). Finally, rather than being shut out, the Green Party would win 3% of the seats with 4% of the votes.

Even more important is the effect on regional representation. Under the Law Commission model, in the combined Atlantic provinces, the Liberals would give up two seats to each of the Conservatives and N.D.P., the former breaking into the Liberal monopoly in P.E.I. and the latter gaining a foothold in Newfoundland and Labrador. In Quebec, the Conservatives and N.D.P., instead of being shut out, would win six and three seats respectively. In Ontario, the Liberals would lose 25 seats, including 7 to the Conservatives, 12 to the N.D.P. and (up to) 4 to the Greens.<sup>9</sup> In Saskatchewan and Manitoba, the Conservatives would cede 6 of their



More information on the mixed-member proportional electoral system used in New Zealand can be found on the Elections New Zealand Web site at [www.elections.org.nz/esyst/govt\\_elect.html](http://www.elections.org.nz/esyst/govt_elect.html).

20 seats, 4 to the Liberals and 2 to the N.D.P. (thus giving the N.D.P. representation in Saskatchewan, where it was shut out despite receiving 23% of the vote). In Alberta, the Conservatives would cede 7 of their 26 seats, 4 to the Liberals, 2 to

an additional 4 seats and the Greens with 2.

## The representation of women under the Law Commission model

How would women candidates have fared if the 2004 election had been fought under the Law Commission's proposed version of MMP? It is, of

course, impossible to know exactly who would have been on the party lists and, had the flexible list system

proposed by the Commission been used, the extent to which voters would have taken advantage of it to move women candidates into or out of winning top-of-the-list positions. However, given the significant public attention paid to the proportion of women candidates in the recent election,<sup>10</sup> the parties would have been under considerable pressure to place women candidates in high list positions.

If the parties alternated men and women on their lists (as is done in Scandinavia, for example), half the 106 list MPs under the Law Commission model would be women. Maintaining the same proportion of women in the

*The new Parliament has before it a detailed proposal from the Law Commission of Canada for a mixed-member proportional (MMP) system.*

the N.D.P. and 1 to the Greens. In British Columbia, the main beneficiaries would be the N.D.P. with

**Table 1**  
**Simulation of the 2004 Election Results Using the Law Commission of Canada Formula**

Province/Territory	MEMBERS ELECTED, BY PARTY													Totals	Both
	Liberal		Conservative		Bloc Québécois		N.D.P.		Green		Constituency	List			
	Constituency	List	Constituency	List	Constituency	List	Constituency	List	Constituency	List					
Newfoundland and Labrador	3	1	1	1	-	-	0	1	0	0	4	3	7		
Prince Edward Island	1	2	0	1	-	-	0	0	0	0	1	3	4		
Nova Scotia	4	1	2	1	-	-	1	2	0	0	7	4	11		
New Brunswick	4	1	1	2	-	-	1	1	0	0	6	4	10		
Quebec	14	12	0	6	36	2	0	3	0	2	50	25	75		
Ontario	50	0	16	17	-	-	4	15	0	4	70	36	106		
Manitoba	2	3	4	2	-	-	3	0	0	0	9	5	14		
Saskatchewan	1	2	8	0	-	-	0	3	0	0	9	5	14		
Alberta	1	5	18	1	-	-	0	2	0	1	19	9	28		
British Columbia	5	4	15	0	-	-	3	6	0	2	24*	12	36		
Yukon	1	0	0	0	-	-	0	0	0	0	1	0	1		
Northwest Territories	1	0	0	0	-	-	0	0	0	0	1	0	1		
Nunavut	1	0	0	0	-	-	0	0	0	0	1	0	1		
TOTALS	88	31	65	31	36	2	12	33	0	9	202	106			
	119		96		38		45		9				308*		
Actual 2004 results	135		99		54		19		0				308*		

Under the Law Commission formula, the Liberals win 39% of seats with 37% of vote  
the Conservatives win 31% of seats with 30% of vote  
the N.D.P. wins 15% of seats with 16% of vote  
the Bloc Québécois wins 12% of seats with 12% of vote  
the Greens win 3% of seats with 4% of vote

\*includes one elected independent



Over 1.24 million electors, about 60% more than in the 2000 election, voted at the advance polls in 2004.

district seats as in the election itself (21%), application of the Law Commission model would have resulted in 95 women elected in total: 53 (of 106) list MPs, plus 42 (of 202) constituency MPs. A perhaps more realistic simulation might be to apply the New Zealand ratios. In their version of MMP, with 43% of MPs coming from lists, women won an average of 38% of list seats in the three elections held under this system (compared to 22% of district seats).<sup>11</sup> Applying the 38% ratio to the list seats for Canada under the Law Commission model, we would have elected 82 women MPs (40 list and 42 district), still a distinct improvement over the 65 actually elected.

## The thorny question of turnout

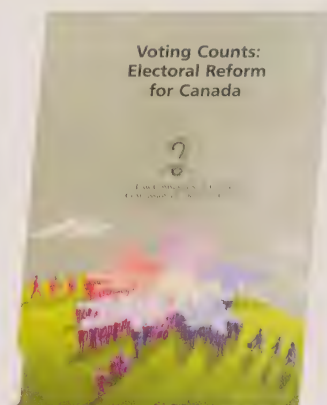
According to Elections Canada, 60.9% of registered voters turned out on June 28, the lowest turnout ever, down from 64.1% in 2000.<sup>12</sup> Yet 2000 was an election in which the outcome was widely anticipated in advance, while 2004 was expected to be a

cliff-hanger right to the end. Part of the explanation lies in the election date, June 28, when many Canadians were getting into a vacation mood. But there is clearly something deeper at work: this was the fourth consecutive election in which turnout declined. We know that a key factor in the declines of 1993, 1997 and 2000 was abstention among young people.<sup>13</sup> Initial reports<sup>14</sup> suggest that this was also the case in 2004.

A highly useful guide to what is happening is found in a recently published analysis of turnout in 22 democracies that have held elections continuously since World War II.<sup>15</sup> Mark Franklin shows that the most important factor explaining turnout is the “character of elections,” consisting of the electoral system, the fractionalization of the party system, the time elapsed since the previous election, and the closeness of the outcome. Changes in the character of elections, he finds, largely account for the average 7% turnout drop in the past 30 years among the 22 countries.

What makes Franklin’s analysis original is that he places at its core the fact that age groups (cohorts) are differently affected by the character of elections. Voting, we know, is largely habitual; hence, the crucial group is the young, who have not yet developed habits of voting or not voting. These habits, he shows, are developed especially as a response to the character of the first (and second and third) elections for which one is eligible. But the effect is a long-term one, since with each new cohort arriving at an election, another is leaving. Turnout is affected as cohorts newly eligible to vote become set in their non-voting ways, replacing other cohorts that were more likely to vote.

The force of Franklin’s argument emerges in the connection shown between declining turnout and the time when countries, typically in the 1960s and 1970s, reduced the voting age. The effect was that a certain number of individuals failed to vote when first able, because they were at an age when they lacked the social networks conducive to voting and became socialized into non-voting behaviour. Part of the recent turnout



The Law Commission of Canada tabled its report on a new electoral model in the House of Commons in March 2004.

decline is thus traced to the replacement by these cohorts of earlier cohorts whose first electoral experiences were more conducive to developing habits of voting. Note that such replacement is slow: it is only years after the fact that the statistical effect becomes clearly visible.

This highly sophisticated analysis could explain why turnout continued to decline in 2004, even if there was a higher turnout by first-time voters

*Were the next election and the one after it to be competitive, the effect would be compounded and begin to make itself felt on turnout.*

than in 2000 in response both to the more competitive character of the 2004 election and extra efforts to get young people to the ballot box. But such an effect would be small and slow to appear, and could not by itself have offset the replacement of cohorts more inclined to vote by those arriving on the political scene in the non-competitive 1990s.

Were the next election and the one after it to be competitive, the effect would be compounded and begin to make itself felt on turnout. But this is unlikely under FPTP. For almost 100 years, Canada has alternated between periods of single-party (Liberal) domination and two-party competition. Moreover, regional voting patterns have – even in competitive epochs – led to a large number of uncompetitive districts.

There is effectively only one way to ensure that new voters confront more competitive elections, and that is to

change the electoral system. Adopting a system like the one recommended by the Law Commission would make virtually every vote count toward electing MPs and affecting the position of the parties. As such, at the very least, it would facilitate efforts in and out of civics classes<sup>16</sup> to bring the young to the ballot box. Of course, any results would be slow to appear. Moreover, they would be limited, for there appear to be wider cultural forces, entirely unrelated to the character of elec-

tions, driving down turnout. However competitive, mainstream electoral politics is increasingly facing a different form of competition for the attention of younger generations,

one from the world of electronic celebrities, which can be entered at the push of a button on a TV remote controller, computer mouse or Playstation joystick.

While we thus cannot hope to return to the turnout levels of the 1970s, our hands are not tied. A proportional electoral system, by establishing a context in which the composition of our representative institutions better reflects the views of electors, could make it easier to develop effective forms of civics education to address potential political dropouts, bringing the positions (and spokespersons) of the different parties into the classroom. At the very least, such combined efforts should stem turnout decline.

As demonstrated here, adopting an MMP system as proposed by the Law Commission of Canada would have produced election results that are arguably fairer in a number of ways: representation of parties, regions and

women. For these reasons, we can only hope that the current minority government situation proves to be an opportunity to consider electoral reform, and not a stick with which to beat it. ✕

## NOTES

- Information on electoral reform in the five provinces (identified by the relevant body) is available at British Columbia's Citizens' Assembly on Electoral Reform: [www.citizensassembly.bc.ca/public](http://www.citizensassembly.bc.ca/public), Prince Edward Island's Electoral Reform Commission: [www.gov.pe.ca/electoralreform/index.php3](http://www.gov.pe.ca/electoralreform/index.php3), New Brunswick's Commission on Legislative Democracy: [www.gnb.ca/0100/index-e.asp](http://www.gnb.ca/0100/index-e.asp), Quebec's Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques: [www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme\\_institutions/coup\\_oeil\\_en.htm](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme_institutions/coup_oeil_en.htm), Ontario's Democratic Renewal Secretariat: [www.democraticrenewal.gov.on.ca/english/](http://www.democraticrenewal.gov.on.ca/english/). Information about Yukon's electoral reform agenda is available at [www.gov.yk.ca/news/2004/04-007.html](http://www.gov.yk.ca/news/2004/04-007.html).
- Canada, Parliament, House of Commons, *Debates of the House of Commons of Canada (Hansard)*, 38th Parliament, 1st Session, Number 012, October 20, 2004, [www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/debates/012\\_2004-10-20/han012-E.htm](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/debates/012_2004-10-20/han012-E.htm).
- Law Commission of Canada, *Voting Counts: Electoral Reform For Canada* (Ottawa: Department of Public Works and Government Services, 2004) at [www.lcc.gc.ca/en/themes/gr/er/er\\_main.asp](http://www.lcc.gc.ca/en/themes/gr/er/er_main.asp).
- See, for example, Arend Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).
- The calculations used to distribute seats are set out in Law Commission of Canada, *Voting Counts*, pp. 97–99.
- The odd fraction results because the formula used is 60:40 for the Atlantic provinces, rather than 67:33, given the small population of these provinces.
- The Law Commission proposes using the Swedish system, in which a locally popular candidate low on the party's regional list is moved to the top if he or she receives the "personal vote" of more than 8% of the party's supporters.
- This is because far fewer voters than under FPTP are in a situation in which acting on their first preferences amounts to wasting their votes.
- The simulation does not divide Ontario into the proposed regions, something beyond my capacity to do, which would probably reduce to three the number of seats for the Greens.
- "A non-partisan network of influential women" publicly took the parties to task – most notably the Conservatives with only 11% women candidates – for failing to place more women in winnable ridings. (Cheryl Cornacchia, "Fewer women likely in next Parliament," *The Gazette* [Montréal], June 27, 2004, p. D3.)
- Based on data from *The New Zealand Electoral Compendium*, 3rd ed. (Wellington: Electoral Commission, 2002), pp. 176–177.
- Note: the 64.1% figure for 2000 is a correction announced by Elections Canada in March 2003 of the 61.2% official turnout figure tabled in the House of Commons.
- While in most generations, people vote more as they get older, this does not explain the phenomenon. See Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte and Richard Nadeau, "Turned Off or Tuned Out?: Youth Participation in Canada," *Electoral Insight* Vol. 5, No. 2 (July 2003), pp. 9–14, at [www.elections.ca/eca/eim/insight0703\\_e.pdf](http://www.elections.ca/eca/eim/insight0703_e.pdf).
- "When asked during the campaign's final 10 days how likely they were to vote in the upcoming election, respondents in their 20s were much less likely to commit to voting." Elisabeth Gidengil, Neil Nevitte, André Blais, Patrick Fournier and Joanna Everitt, "Why Johnny Won't Vote," *The Globe and Mail*, August 4, 2004, p. A15.
- Mark N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- Fixed – and thus known in advance – election dates would help as well.



# Fixed-Date Elections Improvement or New Problems?

Don Desserud

*Professor, Department of History and Politics, University of New Brunswick at Saint John*



## The importance of timing

In parliamentary systems such as we have in Canada, governments can time election calls to coincide with economic upturns, the completion of capital projects, favourable public opinion polls or the inexperience of new opposition leaders, or with almost any circumstance they wish. While it is difficult to find hard evidence to prove that clever timing really does improve one's chances of winning an election,<sup>1</sup> there is at least anecdotal evidence that governments think it does. To cite just one source, former New Democratic Party (N.D.P.) MP Lorne Nystrom, speaking in the House of Commons in February 2004, claimed that "[t]here is not a party in this country ... that has not manipulated the election date in order to suit their own political interests."<sup>2</sup> Indeed, critics of the Liberal Party of Canada maintained that the last two federal election calls were deliberately timed to coincide with the best possible moment for the governing party; were the elections to be held at later dates, the critics said, the outcomes would surely be quite different.<sup>3</sup> It is easy, then, to believe that the ability to call an election at a date of the government's choosing constitutes a significant advantage for the party in power.

If so, governments may be winning elections they otherwise would not, thereby undermining the ability of our political system to renew itself. Furthermore, manipulation of election dates likely contributes to increased voter apathy, as well as to the erosion of the political system's relevance and legitimacy in the minds of citizens.<sup>4</sup> The obvious

solution is to have fixed election dates. If elections were always held on the same date at specific intervals, then the public (not to mention opposition parties) would know well in advance when they would go to the polls, and governments would be forced to accept the public's decision regardless of whether the immediate circumstances favoured them.

This seems to be the view held by a growing number of Canadians. In 2000, the Institute for Research on Public Policy (IRPP) found that 54% of respondents supported fixed election dates.<sup>5</sup> Four years later, that number has increased substantially. Just a week before Prime Minister Paul Martin called the 2004 Canadian general election, the Environics Research Group found that 81% of Canadians preferred that elections be held at specific and fixed times, instead of "whenever the party in power wants to call it."<sup>6</sup>

It is not just the public that likes the idea of fixed election dates: political parties across the country are embracing it as well. Support for such a reform covers the depth and breadth of the political spectrum, from left to right, government to opposition. Both the Conservative Party of Canada (Conservatives) and the N.D.P. consider setting fixed election dates a policy priority, while this past summer Ontario's Liberal Premier Dalton McGuinty introduced legislation to set election dates in that province. British Columbia, also under a Liberal government, already has such legislation, while New Brunswick's Progressive Conservative government has struck a Commission on Legislative Democracy to consider setting fixed election

## Durations Between Federal General Elections Since World War II

Election date	Majority/minority result	Prime Minister	Duration between elections*
June 27, 1949	Majority	Louis St-Laurent	4 years, 1 month
August 10, 1953	Majority	Louis St-Laurent	3 years, 10 months
June 10, 1957	Minority	John Diefenbaker	10 months
March 31, 1958	Majority	John Diefenbaker	4 years, 3 months
June 18, 1962	Minority	John Diefenbaker	10 months
April 8, 1963	Minority	Lester Pearson	2 years, 7 months
November 8, 1965	Minority	Lester Pearson/Pierre Trudeau	2 years, 8 months
June 25, 1968	Majority	Pierre Trudeau	4 years, 4 months
October 30, 1972	Minority	Pierre Trudeau	1 year, 8 months
July 8, 1974	Majority	Pierre Trudeau	4 years, 10 months
May 22, 1979	Minority	Joe Clark	9 months
February 18, 1980	Majority	Pierre Trudeau/John Turner	4 years, 7 months
September 4, 1984	Majority	Brian Mulroney	4 years, 3 months
November 21, 1988	Majority	Brian Mulroney/Kim Campbell	4 years, 11 months
October 25, 1993	Majority	Jean Chrétien	3 years, 7 months
June 2, 1997	Majority	Jean Chrétien	3 years, 6 months
November 27, 2000	Majority	Jean Chrétien/Paul Martin	3 years, 7 months
June 28, 2004	Minority	Paul Martin	

\*Durations are rounded slightly to the nearest full month.

dates, among other possible reforms.<sup>7</sup> Several provincial opposition parties, including New Brunswick's Liberal Party, the Saskatchewan Party and the

*Fixing election dates under Canada's system of parliamentary government is no easy matter.*

Alberta Liberal Party have come out in favour of fixing election dates. Alberta Liberal leader Kevin Taft voices a common sentiment: "It's time to stop playing politics with election dates. Elections should be held at fixed dates that suit the democratic wishes of Albertans."<sup>8</sup>

However, despite the apparent widespread support for the idea, fixing election dates under Canada's system

of parliamentary government is no easy matter. Indeed, to truly fix the dates so there can be no possibility of government manipulation is impossible, at least not without a radical and probably unachievable reform of our parliamentary system. As well, while fixing the election

dates might solve some problems, it could create others even worse. For that matter, there is some confusion about why the present system needs reform. Some people who call for fixed-date elections seem to be really arguing for a limit on the time that can pass between elections. However, such limits already exist. This, then, raises the question: What is the problem for which fixed-date elections are the solution?

## Fixed dates, terms and responsible government

Fixed-date elections are held at specific and regularly scheduled dates. When election dates are fixed, so too is the length of tenure (the term) of governments and assemblies. The best-known example, for Canadians at any rate, is the American Congressional system, under which elections for the president, vice-president and Congress are held on specific dates at fixed intervals. An essential feature of their constitutional principle of the separation and balance of powers, fixing the election dates prevents one branch from being able to force elections and so undermine the authority of the other.

Canada's parliamentary system is based not on a separation and balance of powers, but on "responsible



*In the United States, elections for Congress, the president and the vice-president are held on specific dates at fixed intervals.*

government.”<sup>9</sup> In our system, the executive and legislative branches of government are fused. In practical terms, this means that the prime minister and cabinet must be consistently supported by a majority in the House of Commons. Even so-called minority governments must find majority support, which means they must win the support of MPs from outside their party. If the government cannot achieve majority support, or if the House of Commons should pass a vote of non-confidence in the government, measures must be taken to restore majority support. This almost always results in the dissolution of Parliament, the calling of an election and formation of a new legislature. With modern party discipline, governments in Canada rarely lose the support of the majority. But it is a mistake to assume that such things cannot happen. As well, while Canadian elections usually provide one party with a majority of seats in the House of Commons, the most recent results show that this is not always the case.

This is the problem facing those who would like to fix election dates:

Attempts to fix election dates cannot restrict the right and ability of the prime minister to request a dissolution, or of the Governor General to grant it. To do so would undermine the principle of responsible government. If nothing else, it is unlikely that Canadian courts would regard such measures favourably, as the Supreme Court of Canada’s ruling in *Ontario Public Service Employees’ Union v. Ontario (Attorney General)* suggests. Although this case dealt with the right of a provincial government to restrict civil servants from participating in federal politics, the Court made it clear that provinces lacked the authority to “bring about a profound constitutional upheaval by the introduction of political institutions foreign to and incompatible with the Canadian system.” Furthermore,

“it is uncertain, to say the least, that a province could touch upon the power of the Lieutenant-Governor to dissolve the legislature, or his power to appoint and dismiss ministers, without unconstitutionally touching his office itself.”<sup>10</sup>

It is likely courts would take a similar view if the federal government imposed fixed-date elections in such a way as to undermine or restrict the power of the Governor General to dissolve Parliament, or to accept such a request from a prime minister.

Does fixing election dates really challenge the principle of responsible government? I believe it does. Consider first the problem of non-confidence votes. Under our present system, a prime minister defeated by a vote of non-confidence either resigns or requests that the Governor General dissolve Parliament and an election be called. If fixing election dates meant that the latter option was unavailable, then the Governor General would have to appoint someone else to form a government to serve until the next date fixed for an election. Perhaps, under such circumstances, parties would be forced to compromise and co-operate. But perhaps, instead,



*Governor General Adrienne Clarkson is greeted by the Prime Minister as she prepares to read the Speech from the Throne in Canada’s House of Commons on Oct. 5, 2004.*

government would simply come to a standstill, with no party capable of forming a majority. Legislation would not be passed, and governments would administer rather than govern. Responsible government would be lost.

Under our system, flexible-date elections are the means by which parliamentary deadlocks and stalemates are resolved and majority support restored. If election dates were fixed, such a resolution would not be possible. This is why parliamentary assemblies that have set election dates nevertheless provide some fail-safe measure to avoid such a deadlock. Election dates are fixed in the Australian state of Victoria, but mid-term elections can still be called if the government should lose a confidence vote, if the premier should request a dissolution, or if no party should find majority support.<sup>11</sup> Similar provisions exist in British Columbia<sup>12</sup> and in Ontario's proposed legislation. But this raises the question whether the election date is really fixed at all. These are, after all, precisely the circumstances under which elections are called now.

But, it will be argued, non-confidence votes are a rarity; the real problem is prime ministers calling elections on a whim. So, perhaps one solution would be to ensure that dissolutions would only be accepted if the government suffered a defeat by an explicit vote of non-confidence. Or, similarly, Parliament could adopt Tom Kent's ingenious suggestion: that legislation be passed fixing dissolution dates; at any other time, dissolutions (and so election calls) would require "the votes of separate majorities of at least two of the parties in the House."<sup>13</sup>

Either of these proposals would indeed make calling elections at opportune

times less likely or at least more difficult, but neither solves the essential problems facing those wishing to fix election dates under our parliamentary system. First, they both touch upon the power of the Governor General to dissolve Parliament. It is true that the Governor General does not have to accept the request of a prime minister for dissolution.<sup>14</sup> However, this is not the same thing as saying that Parliament has the constitutional power to pass legislation restricting the Governor General's power to accept that request. Nor, for that matter, does Parliament have the power to restrict a prime minister from making that request.

Yet even if there were a way around the constitutional problem, a serious practical problem would remain. Surely, a government denied its wish for dissolution, regardless of the procedure, would simply resign. Then the Governor General would have to dissolve Parliament or try to appoint another government. If the first, then the attempt to prevent prime ministers from forcing elections at a time of their own choosing clearly does not work. If the second, then the new government would be unlikely to secure majority support, especially if the old government had been in a majority situation. The stalemate described above would occur.

Finally, fixing the election dates under our system won't work because there are no sanctions that can be imposed on a premier or prime minister who ignores the new rules and requests a dissolution regardless. Consider the difference between preventing a prime minister from delaying an election too long and stopping a prime minister from calling an election too early. The

first is relatively easy: limit the maximum term a government can stay in office, which, of course, the Canadian Constitution already does. If a government should try to go beyond its five-year mandate, except in times of emergency, the Governor General has the power to dissolve Parliament. This is one of the emergency reserve powers still held by the formal executive.<sup>15</sup> But how do you prevent a prime minister from requesting an early dissolution? What recourse is there if the prime minister should do so, despite any imposed restrictions? How, in other words, do you force a government to stay in office?

## How to fix election dates

I have been arguing that any attempt to fix election dates under our parliamentary system must not undermine the fundamental principles of the Canadian Constitution nor create an unworkable system of government. But surely the advantages of having a fixed-date system, such as greater certainty for all parties and their candidates, the economic efficiency of administering predictable elections, and the improved ability of government

*At best, election calls can become more predictable, orderly and regularized.*

departments to plan, should force us to at least consider the idea. Besides, if nothing is done, the public will continue to believe that the timing of elections is manipulated to benefit the government in power. So perhaps the solution need not be as involved and as constitutionally entrenched as has been described. Maybe simply imposing a little more



*Elections Canada reminds Canadians about the date for voting with a card during the election. As well, personalized voter information cards sent about a week earlier show the dates, hours and locations for voting in advance or on election day.*

order on the procedure would prove satisfactory.

For example, governments could try to establish a tradition of calling elections at exact periods on the anniversary date, as was attempted by former Premier of Saskatchewan Tommy Douglas in the 1940s and '50s. Or they could use ordinary legislation, such as Ontario's Bill 86 (*Election Statute Law Amendment Act*, 2004) or B.C.'s fixed-date election legislation, which the province has incorporated into the *Constitution Act of British Columbia*.<sup>16</sup> The Saskatchewan precedent, unfortunately, did not last past Douglas's tenure as premier. While the B.C. and Ontario legislation shows more promise, only time will tell whether it works. Yet if it does, it won't be because their legislation is able to force future governments to comply with its measures: future governments can always repeal the acts. But repealing a fixed-date election law should raise questions those governments might not wish to answer, and that

just might be sufficient incentive to maintain an orderly election schedule.

Still, calling such order a fixed-date election system is an exaggeration. Governments will have the means to ignore the set dates, and the entire system could easily be undermined if governments were determined to do so. More important, even if these measures worked, it is not clear that any of them, by themselves, truly address the fundamental issue underlying the call for fixed-date elections – that is, the concern that elections are often not fair contests.

## Conclusion

What, precisely, is the problem for which fixed-date elections are the solution? Clearly, the public is frustrated with what it perceives to be overt and unfair manipulation of election dates by the party in power. But if measures to fix election dates were implemented, we could well end up with an even more dysfunctional system of legislative government than

we have now. As well, attempts to create a fixed-date system may force the government to engage in costly and ultimately futile constitutional battles. Finally, the public could decide that fixed-date election measures were hollow and impotent, and become even more cynical about the electoral process.

Under our parliamentary system, election dates cannot be fixed, not in any meaningful sense. The constitutional and practical problems would overwhelm any attempts to do so. At best, election calls can become more predictable, orderly and regularized. Still, certain measures could be put into place to rebuild the public's confidence in the integrity of the electoral and legislative processes. I believe what the public really objects to is not the fact that election calls are unpredictable, but that the party in power holds an unfair advantage and some elections are not fair contests. Therefore, measures that improve the competitive nature of elections would go a long way towards alleviating public dissatisfaction.

There are many ways to do this, though a full discussion is beyond the scope of this paper. Some form of proportional representation, for example, would help. So would allowing more free votes in Parliament. More free votes might convince citizens their MPs matter, and so they might think elections matter more too. There are many other problems with our parliamentary system that need to be addressed as well, as people like Donald Savoie have so well identified.<sup>17</sup> But the convolutions necessary to fix election dates strike me as requiring far too much effort for far too little improvement, and may very well make things much worse. ❧

## NOTES

1. Alastair Smith, "Endogenous Election Timing in Majoritarian Parliamentary Systems," *Economics and Politics* Vol. 8, No. 2 (July 1996), pp. 85–110, and "Election Timing in Majoritarian Parliaments," *British Journal of Political Science* Vol. 33, Part 3 (July 2003), pp. 397–418; Jac C. Heckelman, "Electoral Uncertainty and the Macroeconomy: The Evidence from Canada," *Public Choice* Vol. 113, No. 1–2 (Oct. 2002), pp. 179–189; Steven D. Roper and Christopher Andrews, "Timing an Election: The Impact on the Party in Government," *The American Review of Politics* Vol. 23 (Winter 2002), pp. 305–318; Kaare Strøm and Stephen M. Swindle, "Strategic Parliamentary Dissolution," *American Political Science Review* Vol. 96, No. 3 (Sept. 2002), pp. 575–591.
2. Lorne Nystrom was speaking to his own motion, a Private Member's Bill to fix election dates. (*Hansard*, Canadian House of Commons, Feb. 17, 2004). See also Lorne Nystrom, "Spinning election rumours [Why don't we have fixed election dates?]," *The National Post*, Oct. 12, 2000, p. A19.
3. For the 2000 election, see John Geddes and Julian Beltrame, "A sense of timing: Liberals have to trust Chrétien that voters will not lash out against a fall election," *Maclean's* Vol. 113, Issue 41 (Oct. 9, 2000), pp. 18–19. For 2004, see "Martin's mandate; Canada's election," *The Economist* Vol. 371, Issue 8377 (May 29, 2004), p. 12, and "Martin's new age of minority; Canada's election," *The Economist* Vol. 372, Issue 8382 (July 3, 2004), p. 29.
4. Paul Howe, "The Sources of Campaign Intemperance," *Policy Options* Vol. 22, No. 1 (January–February 2001), pp. 21–24.
5. Research conducted from February 16 to April 2, 2000. Paul Howe and David Northrup, "Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians," *Policy Matters* Vol. 1, No. 5 (July 2000).
6. The survey, commissioned by the Canadian Broadcasting Corporation, was conducted between May 12–18, 2004; the election was called on May 23. The actual question was: "Do you agree or disagree with each of the following statements?" followed by six questions concerning electoral procedures in Canada. The sixth was: "Federal elections should be held on a fixed date every four years instead of whenever the party in power wants to call it." CBC poll 2004.
7. See [www.gnb.ca/0100/index-e.asp](http://www.gnb.ca/0100/index-e.asp).
8. "Alberta Liberals would hold fixed elections every four years, says Taft," Canadian Press, June 18, 2004.
9. See Peter Aucoin, Jennifer Smith and Geoff Dinsdale, *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2004).
10. *Ontario Public Service Employees' Union v. Ontario (Attorney General)* [1987] 2 S.C.R. 2.
11. Australian State of Victoria *Constitution (Parliamentary Reform) Act 2003* [Act No. 2/2003]. See in particular, Part 1, s. 1(a) and Part 2, s. 3. Under this Act, the assembly automatically expires (is dissolved) every four years in November. If the assembly should be dissolved earlier, then "the subsequent Assembly shall expire on the Tuesday which is 25 days before the last Saturday in November which is nearest to the last anniversary of the election day on which it was elected that occurs not more than 4 years after it was elected." (s. 38(2)).
12. The next provincial general election will be held on Tuesday, May 17, 2005. Each provincial general election thereafter will be held on the 2nd Tuesday in May in the fourth year following the most recently held provincial general election (*Constitution Act*, s. 23).
13. Tom Kent, "He must pluck his power ...," *The Globe and Mail*, January 29, 2004, p. A19.
14. But, save for the famous 1926 King-Byng affair, the Governor General always has. On the King-Byng affair, see Roger Graham, ed., *The King-Byng Affair, 1926: A Question of Responsible Government* (Toronto: Copp Clark Pub. Co., 1967).
15. R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5th ed., Norman Ward rev. (Toronto: University of Toronto Press, 1970), pp. 161 ff.
16. However, courts have ruled that this Act is, despite its title, still merely ordinary legislation. See Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (Scarborough, Ontario: Carswell, 2003), p. 8, note 33 and the case cited therein.
17. Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto: University of Toronto Press, 1999).

10. Syndicat des employés et employés de la fonction publique de l'Ontario c. Ontario (procureur général) [1987] 2 R.C.S. 2.
11. La Constitution (Parliamentary Reform) Act 2003 [Act No. 2/2003] de l'État australien de Victoria. Voir plus particulièrement Part 1, s. 1(a) et Part 2, s. 3. En vertu de cette loi, l'Assemblée prend automatiquement fin (est dissoute) à tous les quatre ans, en novembre. Si l'Assemblée devait être dissoute avant, « l'Assemblée suivante prend fin le mardi qui précède de 25 jours le dernier samedi de novembre qui est le plus près du dernier anniversaire de la date d'élection à laquelle elle a été élue qui survient pas plus de quatre ans après qu'elle eut été élue ». (s. 38(2)).
12. « La prochaine élection générale provinciale aura lieu le mardi 17 mai 2005. Chacune des élections générales provinciales subséquentes se déroulera le deuxième mardi de mai de la quatrième année suivant la plus récente élection générale provinciale. » (Constitution Act, s. 23).
13. Tom Kent, « He must pluck his power ... », *The Globe and Mail*, 29 janvier 2004, p. A19.
14. Toutefois, à l'exception de la renommée affaire King-Byng de 1926, le gouvernement général a toujours accepté. Sur l'affaire King-Byng, voir Roger Graham, dir., *The Responsible Government* (Toronto: Copp Clark Pub. Co., 1967).
15. R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5<sup>e</sup> éd., rév. par Norman Ward (Toronto, University of Toronto Press, 1970), p. 161 ff.
16. Toutefois, les tribunaux ont statué que cette loi constitue encore, malgré son nom, une simple mesure législative. Voir Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (Scarborough (Ontario), Carswell, 2003), p. 8, note 33 et l'affaire qui y est citée.
17. Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto, University of Toronto Press, 1999).

Il existe bien des façons d'y arriver, mais une discussion approfondie du sujet dépasse la portée du présent document. Une certaine forme de représentation proportionnelle, par exemple, constituerait un pas en avant. De même, un plus grand nombre de votes libres au Parlement pourrait convaincre les citoyens que leurs députés ont leur mot à dire, et ainsi les amener à accorder également une plus grande importance aux élections. Notre régime parlementaire est toutefois confronté à de nombreux autres problèmes qui doivent également être abordés, comme l'ont si bien indiqué des gens comme Donald Savoie<sup>17</sup>. Les efforts nécessaires pour fixer les dates des élections me semblent bien grands pour, en définitive, même rendre la situation encore plus problématique. ❧

Dans notre régime parlementaire, les dates des élections ne peuvent pas véritablement être fixes. Les problèmes constitutionnels et pratiques saperaient de sens toute tentative à cet effet. Au mieux, le déclenchement des élections deviendrait plus prévisible, ordonné et régulé. Certaines mesures pourraient toutefois être adoptées pour restaurer la confiance du public à l'égard de l'intégrité des processus électoral et législatif. Je crois que le public ne s'oppose pas vraiment au fait que le déclenchement des élections soit imprévu, mais plutôt au fait que le parti au pouvoir se ménage un avantage indu et que certaines élections peuvent par conséquent ne pas être équitables. C'est dire que l'adoption de mesures visant à améliorer la nature concurrentielle des élections contribuera à atténuer le mécontentement du public.

ne fait aucun doute que le public est frustré par ce qu'il perçoit comme une manipulation flagrante et injuste des dates d'élection par le parti au pouvoir. Si toutefois des mesures étaient adoptées pour fixer les dates des élections, nous pourrions nous retrouver avec un système de gouvernement législatif encore plus dysfonctionnel que celui que nous avons maintenant. En outre, les tentatives visant à créer un système d'élections à date fixe pourraient forcer les gouvernements à se lancer dans des batailles constitutionnelles dispendieuses et ultimement futiles. Finalement, le public pourrait décider que les mesures relatives aux élections à date fixe ne signifient pas grand chose et n'ont pas beaucoup d'effet, ce qui les rendrait encore plus cyniques à l'égard du processus électoral.

NOTES

1. Alastair Smith, « Endogenous Election Timing in Majoritarian Parliamentary Systems », *Economics and Politics* vol. 8, n° 2 (juillet 1996), p. 85 à 110, et « Election Timing in Majoritarian Parliaments », *British Journal of Political Science*, vol. 33, n° 3 (juillet 2003), p. 397 à 418; Jac C. Heckelman, « Electoral Uncertainty and the Macroeconomy: The Evidence from Canada », *Public Choice*, vol. 113, n° 1-2 (octobre 2002), p. 179 à 189; Steven D. Roper et Christopher Andrews, « Timing an Election: The Impact on the Party in Government », *The American Review of Politics*, vol. 23 (hiver 2002), p. 305 à 318; Kaare Strøm et Stephen M. Swindle, « Strategic Parliamentary Dissolution », *American Political Science Review*, vol. 96, n° 3 (septembre 2002), p. 575 à 591.
2. Lorne Nystrom parlait de sa propre motion, un projet de loi d'initiative parlementaire visant à fixer les dates des élections. (Hansard, Chambre des communes du Canada, 17 février 2004). Voir également Lorne Nystrom, « Spinning election Canada, 17 février 2004 ».
3. La recherche s'est déroulée du 16 février au 2 avril 2000. Paul Howe et David Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters/Enjeux publics*, vol. 1, n° 5 (juillet 2000).
4. Paul Howe, « The Sources of Campaign Intemperance », *Options politiques*, vol. 22, n° 1 (janvier-février 2001), p. 21 à 24.
5. The Economist, vol. 372, n° 8382 (3 juillet 2004), p. 29.
6. Pour les élections de 2000, voir John Geddes et Julian Beltrame, « A sense of timing: Liberals have to trust Christian that voters will not lash out against a fall election », *Maclean's*, vol. 113, n° 41 (9 octobre 2000), p. 18 à 19. Pour 2004, voir « Martin's mandate; Canada's election », *The Economist*, vol. 371, n° 8377 (29 mai 2004), p. 12, et « Martin's new age of minority; Canada's election », *The Economist*, vol. 372, n° 8382 (3 juillet 2004), p. 29.
7. Voir [www.gnb.ca/0100/index-f.asp](http://www.gnb.ca/0100/index-f.asp).
8. « Les Libéraux de l'Alberta voudraient tenir les élections à tous les quatre ans », déclare Taft, *Canadian Press*, 18 juin 2004.
9. Voir Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinisale, *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement* (Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004).

Tommy Douglas dans les années 40 et des mesures législatives ordinaires, comme le projet de loi 86 de l'Ontario (Loi modifiant des lois en ce qui concerne les élections, 2004) ou la loi de la Colombie-Britannique sur les élections à date fixe, que la province a intégrée à la Constitution<sup>15</sup>. Le précédent créé par la Saskatchewan ne s'est malheureusement pas poursuivi après le règne de Douglas comme premier ministre. Bien que les mesures législatives adoptées par la Colombie-Britannique et l'Ontario semblent plus prometteuses, seul le temps révélera si elles seront efficaces. Si elles le sont, ce ne sera pas parce que les futurs gouvernements seraient tenus de suivre ces mesures législatives, parce que les gouvernements peuvent toujours abroger une loi. L'abrogation d'une loi sur les élections à date fixe soulèverait toutefois des questions auxquelles un gouvernement souhaiterait peut-être ne pas répondre, ce qui pourrait constituer un incitatif suffisant pour conserver un calendrier ordonné d'élections.

Cependant, appeler un tel processus un système électoral à date fixe est une exagération. Les gouvernements auraient les moyens de faire fi des dates fixées, et pourraient facilement miner l'ensemble du système. Plus encore, même si ces mesures fonctionnaient, il n'est pas clair qu'une ou l'autre, prise individuellement, réglerait véritablement la question fondamentalement que sous-tend la demande de date fixe – c'est-à-dire le fait que les élections ne sont pas toujours des concours équitables.

## Conclusion

Quel est, précisément, le problème que résoudrait les élections à date fixe? Il

Pendant une élection, Elections Canada envoie aux Canadiens une carte pour leur rappeler la date du scrutin. Elle est envoyée environ une semaine après la carte d'information de l'électeur personnalisée indiquant où et quand voter par anticipation ou le jour d'élection.



Photo : Randy Herquell

## Comment fixer les dates des élections

J'ai soutenu que toute tentative de fixer les dates des élections dans le régime parlementaire actuel ne doit pas saper les principes fondamentaux de la Constitution canadienne ni créer un système de gouvernement inefficace. Les avantages associés à l'établissement d'un régime de dates fixes, comme une plus grande certitude conférée à tous les partis et à leurs candidats, l'efficacité économique associée à l'administration d'élections prévisibles et la plus grande capacité des ministères à planifier, devraient nous inciter au moins à envisager cette idée. Par ailleurs, si rien n'est fait, le public continuera de croire que le choix du moment des élections est manipulé au profit du parti au pouvoir. La solution n'a donc peut-être pas besoin d'être globale ni d'être encastrée dans la Constitution. Il serait possible que la simple imposition d'un peu plus d'ordre dans la procédure soit satisfaisante.

Par exemple, les gouvernements pourraient essayer d'établir une tradition en déclenchant les élections aux périodes exactes de la fête anniversaire, comme à tenté de le faire l'ancien premier ministre de la Saskatchewan

existe entre le fait d'empêcher un premier ministre de retarder indûment une élection et celui de l'empêcher de déclencher une trop tôt. La première hypothèse est facile à régler : il s'agit de limiter la période durant laquelle un gouvernement peut gouverner, ce que, bien entendu, prévoit déjà la Constitution canadienne. Si un gouvernement essayait de prolonger son mandat au-delà de cinq ans, sauf en période de crise, le gouverneur général a le pouvoir de dissoudre le Parlement. Il s'agit de l'un des pouvoirs de réserve en situation de crise que détiennent toujours le pouvoir exécutif<sup>16</sup>. Comment peut-on empêcher un premier ministre de demander une dissolution anticipée? Quel recours existe-t-il dans l'éventualité où le premier ministre agirait ainsi, malgré les restrictions imposées? Comment, en d'autres mots, force-t-on un gouvernement à rester au pouvoir?

élections à date fixe d'une façon qui minerait ou limiterait le pouvoir du gouvernement général de dissoudre le Parlement ou d'accepter une requête en ce sens du premier ministre. Les élections à date fixe menaceraient-elles vraiment le principe de gouvernement responsable? Je crois que oui. Attardons-nous tout d'abord au problème des votes de censure. Actuellement, un premier ministre défait par un vote de censure doit démissionner ou demander au gouvernement général de dissoudre le Parlement et de déclencher une élection. Si le fait de fixer les dates des élections fait disparaître cette dernière option, le gouvernement général serait obligé de désigner une autre personne pour former un gouvernement qui dirigerait le pays jusqu'à la prochaine élection à date fixe. Peut-être dans ces circonstances les partis seraient-ils obligés de faire des compromis et de faire preuve de coopération. Ou peut-être le gouvernement serait-il tout simplement paralysé, aucun parti n'étant capable de former une majorité. Aucune loi ne serait adoptée, et les gouvernements deviendraient des administrateurs et cesseraient d'être des dirigeants. Le concept de gouvernement responsable serait perdu.

mi-mandat peuvent quand même être déclenchés si le gouvernement perd un vote de confiance, si le premier ministre demande la dissolution du Parlement, ou si aucun parti n'est en mesure d'obtenir la majorité<sup>11</sup>. Des dispositions semblables existent en Colombie-Britannique<sup>12</sup> et dans le projet de loi à ce sujet de l'Ontario. Cela soulève toutefois la question de savoir si la date des élections est alors réellement fixe. En effet, ces circonstances sont précisément celles dans lesquelles les élections sont déclenchées aujourd'hui.

On peut toutefois prétendre que les votes de censure sont rares; le véritable problème est que les premiers ministres déclenchent les élections selon leur bon vouloir. Une solution serait peut-être de veiller à ce que les dissolutions ne soient acceptées que dans les cas où le gouvernement est défait par un vote explicite de censure. Ou encore, le Parlement pourrait retenter la suggestion ingénieuse de Tom Kent d'adopter une loi fixant des dates de dissolution; en tout autre temps, les dissolutions (et par conséquent le déclenchement d'élections) exigeraient les votes de majorités distinctes d'au moins deux des partis de la Chambre<sup>13</sup>.

Une ou l'autre de ces propositions ferait en sorte que le déclenchement d'élections à des moments opportuns serait moins fréquent, ou à tout le moins plus difficile,

Dans notre régime, les élections à date flexible sont le moyen par lequel les impasses parlementaires sont résolues et l'appui de la majorité restauré. Si les élections se déroulaient à date fixe, cette solution ne serait pas possible. C'est pourquoi les assemblées législatives qui ont adopté les élections à date fixe ont néanmoins prévu une mesure de protection pour éviter une telle impasse. Les dates des élections sont fixées dans l'Etat australien de Victoria, mais des élections de

### *et régularisé.*

## *Au mieux, le déclenchement des élections deviendrait plus prévisible, ordonné*

Parlement. Il est vrai qu'un gouverneur général n'est pas tenu d'accepter la demande d'un premier ministre de dissoudre le Parlement<sup>14</sup>. Ce n'est toutefois pas la même chose que de dire que le Parlement a le pouvoir constitutionnel d'adopter une loi limitant le pouvoir du gouverneur général d'accepter la demande. Le Parlement n'a d'ailleurs pas non plus le pouvoir d'empêcher le premier ministre de présenter cette demande. Même s'il était possible de contourner la question constitutionnelle, il existerait quand même un grave problème pratique. De toute évidence, un gouvernement qui se verrait refuser la dissolution qu'il souhaitait, qu'elle soit les formalités, n'aurait qu'à démissionner. Le gouverneur général serait alors obligé de dissoudre le Parlement ou d'essayer de nommer un autre gouvernement. Dans le premier cas, la tentative d'empêcher les premiers ministres de forcer la tenue d'élections au moment de leur choix ne fonctionne manifestement pas. Dans le deuxième cas, le nouveau gouvernement n'arriverait probablement pas à obtenir la majorité, surtout si l'ancien gouvernement était majoritaire. On reviendrait ainsi à la même impasse.

Finalement, les élections à date fixe ne fonctionneraient pas dans le régime actuel parce qu'aucune sanction ne pour

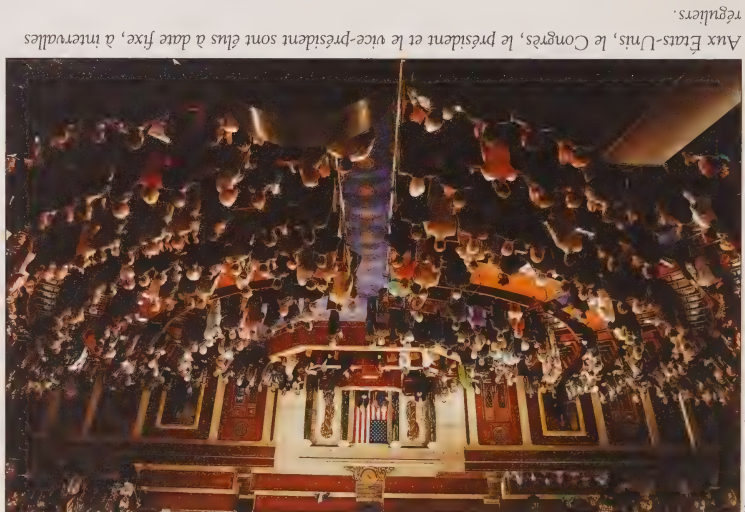


Photo : PC (Olivier Doulier)

Aux États-Unis, le Congrès, le président et le vice-président sont élus à date fixe, à intervalles réguliers.

le plus familier aux Canadiens est le régime du Congrès américain, en vertu duquel les élections du président et du vice-président ainsi que des membres du Congrès se déroulent à des dates fixes à intervalles réguliers. Éléments essentiels de leur principe constitutionnel de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, les élections à date fixe empêchent une branche du gouvernement de forcer le déclenchement d'élections et, par conséquent, de miner l'autorité de l'autre branche. Le régime parlementaire du Canada est fondé non pas sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs, mais sur le concept du « gouvernement responsable ». Dans notre régime, les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement forment un tout. Dans la pratique, cela veut dire que le premier ministre et le cabinet doivent continuellement être appuyés par une majorité des députés de la Chambre des communes. Même les gouvernements minoritaires doivent obtenir l'appui de la majorité, c'est-à-dire de députés des autres partis. Si le gouvernement est incapable d'obtenir l'appui de la majorité, ou si la Chambre des communes présente une motion de

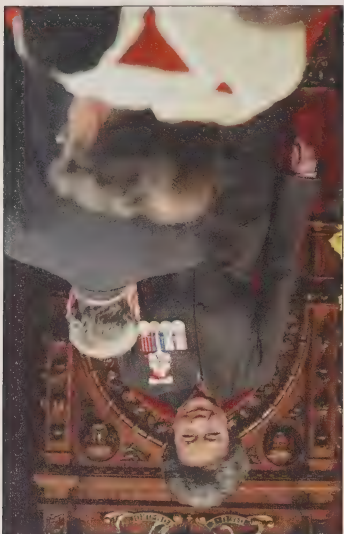
censure, des mesures doivent être prises pour regagner l'appui de la majorité. Cela se traduit presque toujours par la dissolution du Parlement, le déclenchement d'une élection et la formation d'une nouvelle législature. La discipline de parti en vigueur aujourd'hui fait en sorte que les gouvernements du Canada perdent rarement l'appui de la majorité. Il est toutefois faux de croire que cette éventualité est impossible. De même, bien que les élections canadiennes permettent généralement à un parti d'obtenir la majorité des sièges à la Chambre des communes, les plus récents résultats ont démontré que ce n'est pas toujours le cas.

Ceux qui souhaitent fixer les dates des élections sont toutefois confrontés au problème d'éviter de limiter le droit et la capacité du premier ministre de demander une dissolution du Parlement ou du gouvernement général de l'accorder. Une telle limitation minerait le principe du gouvernement responsable. À tout le moins, il est peu probable que les tribunaux canadiens y seraient favorables, comme l'indique la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Syndicat des*

« [...] n'est pas certain, à tout le moins, qu'une province puisse toucher au pouvoir du lieutenant-gouverneur de dissoudre l'assemblée législative, ou à son pouvoir de nommer et de destituer les ministres, sans toucher de manière inconstitutionnelle à sa charge elle-même. »<sup>10</sup>

Il est probable que les tribunaux auraient une position similaire si le gouvernement fédéral imposait les

Photo : PC (Tom Hanson)



Le premier ministre accueille la gouverneure générale, Adrienne Clarkson, peu de temps avant qu'elle prononce le discours du Trône, le 5 octobre 2004 à la Chambre des communes du Canada.

mesure législative en ce sens, tandis que le gouvernement progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick a créé la Commission sur la démocratie législative pour qu'elle étudie, entre autres réformes, la possibilité d'avoir des élections à date fixe<sup>7</sup>. Plusieurs partis d'opposition provinciaux, y compris le Parti libéral du Nouveau-Brunswick, le Saskatchewan Party et le Parti libéral

Toutefois, malgré le vaste appui apparemment accordé à ce principe, le processus permettant de fixer les dates des élections dans le système de gouvernement parlementaire du Canada n'est pas simple. De fait, il est impossible de fixer les dates de façon à ce qu'il ne puisse y avoir de manipulation de la part du gouvernement, du moins pas sans une réforme radicale et

Le processus permettant de fixer les dates des élections dans le système de gouvernement parlementaire du Canada n'est pas simple.

L'Ontario Dalton McGuinty a présenté l'été dernier un projet de loi visant à fixer la date des élections dans cette province. La Colombie-Britannique, également dirigée par un gouvernement libéral, a déjà adopté une

de l'Alberta, se sont prononcés en faveur des élections à date fixe. Kevin Taft, chef du Parti libéral de l'Alberta, a exprimé un sentiment répandu : « Il est temps que nous cessions de faire de la politique avec les dates d'élection.

Les élections devraient se tenir à date fixe, conformément aux souhaits démocratiques des Albertains »<sup>8</sup>.

Dates fixes, mandat et gouvernement responsable

Les élections à date fixe se déroulent à des dates précises et régulières. En fixant les dates des élections, on fixe également le mandat des gouvernements et des assemblées. L'exemple

probablement irréalisable de notre régime parlementaire. En outre, même si le fait de fixer les dates des élections pouvait régler certains problèmes, il pourrait également en créer de plus graves. En réalité, il existe une certaine confusion quant à la raison de ceux qui revendiquent des élections à date fixe veulent en réalité une limite de temps entre les élections. Or, ces limites existent déjà. Des lors, il faut se demander quel est le problème que résoudre

\* Les périodes sont arrondies au mois près.

Période entre les élections depuis la Deuxième Guerre mondiale

Date de l'élection	Gouvernement	Premier ministre	Période entre les élections*
27 juin 1949	Majoritaire	Louis St-Laurent	4 ans, 1 mois
10 août 1953	Majoritaire	Louis St-Laurent	3 ans, 10 mois
10 juin 1957	Minoritaire	John Diefenbaker	10 mois
31 mars 1958	Majoritaire	John Diefenbaker	4 ans, 3 mois
18 juin 1962	Minoritaire	John Diefenbaker	10 mois
8 avril 1963	Minoritaire	Lester Pearson	2 ans, 7 mois
8 novembre 1965	Minoritaire	Lester Pearson/Pierre Trudeau	2 ans, 8 mois
25 juin 1968	Majoritaire	Pierre Trudeau	4 ans, 4 mois
30 octobre 1972	Minoritaire	Pierre Trudeau	1 an, 8 mois
8 juin 1974	Majoritaire	Pierre Trudeau	4 ans, 10 mois
22 mai 1979	Minoritaire	Joe Clark	9 mois
18 février 1980	Majoritaire	Pierre Trudeau/John Turner	4 ans, 7 mois
4 septembre 1984	Majoritaire	Brian Mulroney	4 ans, 3 mois
21 novembre 1988	Majoritaire	Brian Mulroney/Kim Campbell	4 ans, 11 mois
25 octobre 1993	Majoritaire	Jean Chrétien	3 ans, 7 mois
2 juin 1997	Majoritaire	Jean Chrétien	3 ans, 6 mois
27 novembre 2000	Majoritaire	Jean Chrétien/Paul Martin	3 ans, 7 mois
28 juin 2004	Minoritaire	Paul Martin	



# Élections à date fixe Amélioration ou nouveaux problèmes?



Don Dessurud  
Professeur, Département d'histoire et de politique, Université du Nouveau-Brunswick à Saint-Jean

## L'importance du choix du moment

Dans les systèmes parlementaires comme celui du Canada, les gouvernements peuvent décider de déclencher les élections pour qu'elles coïncident avec des périodes de reprise économique, la réalisation de projets d'immobilisations, des sondages d'opinion favorables, l'inexpérience de nouveaux chefs de l'opposition ou presque n'importe quelle circonstance qui leur convient. Bien qu'il soit difficile de trouver des preuves tangibles que le choix astucieux du moment améliore vraiment les chances d'un parti de gagner une élection<sup>1</sup>, il y a au moins des données anecdotiques indiquant que les gouvernements en sont convaincus. Pour ne citer qu'une source, l'ancien député du Nouveau Parti démocratique (N.P.D.) Lorne Nystrom déclarait à la Chambre des communes en février 2004 qu'« [il] n'y a pas un seul parti dans notre pays... qui n'a pas manipulé la date des élections pour servir ses intérêts politiques »<sup>2</sup>. De fait, les détracteurs du Parti libéral du Canada ont soutenu que les deux dernières élections fédérales ont sciemment été déclenchées au moment jugé le plus opportun pour le parti au pouvoir. Si les élections avaient été tenues à des dates ultérieures, les résultats, selon ces détracteurs, auraient été bien différents<sup>3</sup>. Il est des fois facile de croire que la capacité du gouvernement de déclencher une élection à la date qu'il juge appropriée constitue un avantage significatif pour le parti au pouvoir.

Si c'est le cas, il est donc possible que les gouvernements remportent des élections qu'ils n'auraient autrement pas gagnées, ce qui mine la capacité de notre régime politique

Il semble que de plus en plus de Canadiens partagent cette opinion. En 2000, 54 % des répondants à un sondage de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) appuyaient les élections à date fixe<sup>4</sup>. Quatre ans plus tard, ce nombre a sensiblement augmenté. Une semaine à peine avant le déclenchement de l'élection générale du Canada de 2004 par le premier ministre Paul Martin, Environics Research Group indiquait que 81 % des Canadiens préféreraient que les élections se tiennent à des dates précises et fixes, plutôt qu'au moment choisi par le parti au pouvoir<sup>5</sup>.

Ce ne sont pas seulement les citoyens qui sont d'accord avec l'idée de tenir les élections à date fixe : des partis politiques de partout au pays le sont aussi. L'appui accordé à une telle réforme couvre l'ensemble de l'éventail politique, du N.P.D., la question des élections à date fixe constitue une priorité stratégique. Le premier ministre libéral de

1. De l'information sur la réforme électorale dans les cinq provinces concernées est fournie par : la British Columbia's Citizens' Assembly on Electoral Reform ([www.citizensassemblybc.ca/public](http://www.citizensassemblybc.ca/public)); la commission sur la réforme électorale de l'Île-du-Prince-Édouard ([www.gov-pe.ca/electoralreform/index.php3](http://www.gov-pe.ca/electoralreform/index.php3)); la Commission sur la démocratie législative du Nouveau-Brunswick ([www.gnb.ca/0100/index-e.asp](http://www.gnb.ca/0100/index-e.asp)); le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques du Québec ([www.institutions-democratiques.gouv-qc.ca/reforme\\_institutions/coup\\_oeil.htm](http://www.institutions-democratiques.gouv-qc.ca/reforme_institutions/coup_oeil.htm)); et le Secrétariat du renouvellement démocratique de l'Ontario ([www.democratierenewal.gov.on.ca/french/](http://www.democratierenewal.gov.on.ca/french/)). De l'information sur le programme de réforme électorale du Yukon est accessible à [www.gov.yk.ca/news/2004/04-007.html](http://www.gov.yk.ca/news/2004/04-007.html) (anglais seulement).
  2. Parlement du Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes (hansard)*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Numéro 012, 20 octobre 2004, [www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/debates/012\\_2004-10-20/han012-f.htm](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/debates/012_2004-10-20/han012-f.htm).
  3. Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2004, à [www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/et/et\\_main.asp](http://www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/et/et_main.asp).
  4. Voir par exemple : Arend Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.
  5. Les calculs de répartition des sièges sont décrits dans Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte*, p. 97 à 99.
  6. Cette fraction singulière provient du fait qu'on utilise la formule 60:40 plutôt que 67:33 dans les provinces de l'Atlantique, compte tenu de leur faible population.
  7. La Commission du droit du Canada propose le système suédois, dans lequel un candidat populaire dans sa région mais au bas de la liste régionale du parti est remonter dans la liste lorsqu'il obtient le « vote personnel » de plus de 8 % des adhérents au parti.
8. Ceci est attribuable au fait que par rapport à un système majoritaire uninominal à un tour, moins d'électeurs jugeraient qu'un vote pour leur premier choix serait gaspillé.
  9. Si la simulation avait divisé l'Ontario selon les régions proposées, une tâche au-delà de mes capacités, elle aurait probablement réduit à trois le nombre de sièges attribués au Parti Vert.
  10. « Un réseau non partisan de femmes influentes » s'en est pris publiquement aux partis – plus particulièrement aux conservateurs, dont seulement 11 % des candidats étaient des femmes – pour ne pas avoir proposé plus de femmes dans les circonscriptions acquises à leur parti. (Cheryl Comacchia, « Fewer women likely in next Parliament », *The Gazette*, Montréal, 27 juin 2004, p. D3.)
  11. Selon les données du *New Zealand Electoral Compendium*, 3<sup>e</sup> éd., Wellington, Electoral Commission, 2002, p. 176-177.
  12. Les 64,1 % de 2000 sont le pourcentage corrigé annoncé par Elections Canada en mars 2003, par rapport aux 61,2 % inscrits dans le rapport officiel déposé à la Chambre des communes.
  13. Bien que la plupart des générations votent plus à mesure qu'elles vieillissent, cela n'explique pas le phénomène. Voir Elisabeth Cidengil, André Blais, Neil Nevitte et Richard Nadeau, « La politique électorale : où sont passés les jeunes? », *Perspectives électorales*, vol. 5, n<sup>o</sup> 2 (juillet 2003), p. 9 à 14, à [www.lections.ca/eca/cim/insight0703\\_f.pdf](http://www.lections.ca/eca/cim/insight0703_f.pdf).
  14. Lorsqu'on leur a demandé au cours des 10 derniers jours de campagne quelles étaient les chances qu'ils votent à l'élection à venir, les répondants dans la vingtaine étaient beaucoup moins susceptibles de s'engager à voter. – Elisabeth Cidengil, Neil Nevitte, André Blais, Patrick Fournier et Joanna Everitt, « Why Johnny Won't Vote », *The Globe and Mail*, 4 août 2004, p. A15.
  15. Mark N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
  16. Des dates d'élections fixes – donc connues à l'avance – seraient également utiles.

de vote, généralement dans les années 60 et 70. Un certain nombre de nouveaux électeurs n'ont pas voté à leur première élection parce qu'ils n'avaient pas encore les réseaux sociaux propices au vote et ont adopté un comportement d'abstention. On retrace donc une partie du récent

## Si les deux prochaines élections étaient indices, l'effet serait composé et commencerait à paraître dans le taux de participation.

déclin de participation au remplacement par ces nouveaux électeurs de cohortes plus âgées dont les premières expériences électorales les avaient davantage encouragées à prendre l'habitude de voter. Il est à noter qu'un tel remplacement se fait lentement : il a fallu plusieurs années pour constater des répercussions sur les statistiques.

Cette analyse pointue pourrait expliquer pourquoi le taux de participation a encore baissé en 2004 même si plus de nouveaux électeurs se sont présentés aux urnes qu'en 2000 en raison du caractère plus incertain de l'élection de 2004 et des efforts accrus pour encourager les jeunes à voter. Un tel effet est faible et lent à se manifester ; il ne suffirait pas à compenser le remplacement des cohortes habitué à voter par celles qui ont été initiées à la scène politique durant la période peu compétitive des années 90.

Si les deux prochaines élections étaient indices, l'effet serait composé et commencerait à paraître dans le taux de participation. Malheureusement, ce scénario est peu probable selon un système uninominal. Depuis

plus de 100 ans, le Canada balance entre la domination d'un seul parti (libéral) et la concurrence entre deux partis. En outre, les tendances de vote régionales ont fait disparaître la concurrence dans un grand nombre de circonscriptions – même lors d'élections serrées.

En réalité, un changement de système électoral est le seul moyen de garantir l'exposition des nouveaux électeurs à des élections plus concurrentielles. Un système comme celui recommandé par la Commission du droit du Canada ferait littéralement compter chaque vote dans l'élection des députés et la position des partis. Il faciliterait à tout le moins les efforts pour inciter les jeunes à se rendre aux urnes, dans les cours d'éducation civique et par d'autres moyens<sup>16</sup>. Bien entendu, les résultats seraient lents à se manifester, et limités par ce qui semble être un mouvement culturel plus vaste vers l'abstentionnisme, sans aucun rapport avec les caractéristiques des élections. Si compétitive soit-elle, la politique électorale doit combattre une nouvelle forme de compétition pour attirer l'attention des générations plus jeunes : celle d'un monde de vedettes électorales accessibles au simple touché d'un bouton de télécommande, d'une souris ou d'une manette de jeu. Même si nous ne pouvons espérer retrouver les niveaux de participation des années 70, nous ne sommes pas sans moyens. Grâce à un contexte où la composition de nos institutions représentatives correspondrait mieux à l'opinion des électeurs, la RP pourrait faciliter l'élaboration de programmes d'éducation civique efficaces pour

Comme le démontre le présent article, l'adoption d'un système de RPM comme celui proposé par la Commission du droit du Canada aurait produit des résultats électoraux sans doute plus équitables à plusieurs niveaux : représentation des partis, des régions et des femmes. Pour ces raisons, nous pouvons espérer que la situation actuelle de gouvernement minoritaire se révélera une occasion d'envisager la réforme électorale plutôt que de la décrier. ✕

conquérir les décrocheurs politiques en puissance, en leur faisant connaître les positions (et les porte-parole) des différents partis. Ces efforts combinés devraient tout au moins endiguer la baisse de la participation électorale.



Photo : Randy Harquail

Plus de 1,24 million d'électeurs, soit 60 % de plus qu'à l'élection de 2000, ont voté par anticipation en 2004.

## La question épineuse de la participation électorale

Scandinavie), la moitié des 106 députés élus à partir des listes auraient été des femmes. En appliquant la proportion de femmes élues à l'élection de 2004 (21 %), le modèle de la commission aurait mené à l'élection de 95 femmes : 53 députées à partir des listes (sur 106), et 42 dans les circonscriptions (sur 202). Les ratios de la Nouvelle-Zélande permettraient peut-être une simulation plus réaliste. Aux trois élections menées en fonction de leur version de la RPM, où 43 % des députées sont élus à partir des listes, les femmes ont obtenu en moyenne 38 % des sièges de liste (par rapport à 22 % des sièges de circonscription)<sup>11</sup>. En appliquant le ratio de 38 % aux sièges de liste dans le modèle proposé par la commission, 82 femmes auraient été élues (40 à partir des listes et 42 dans les circonscriptions), ce qui reste une nette amélioration par rapport aux 65 élues actuelles.

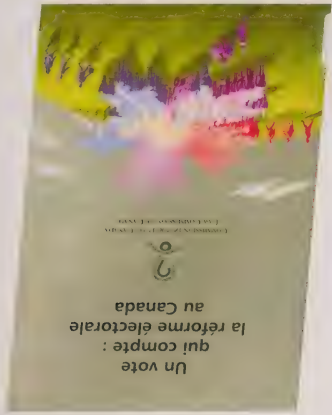
Selon Elections Canada, 60,9 % des électeurs inscrits ont voté le 28 juin

2004, le taux de participation le plus faible jamais enregistré, contre 64,1 % en 2000<sup>12</sup>. Pourtant, alors que l'issue de l'élection de 2000 était prévisible, l'incertitude a marqué celle de 2004 jusqu'à la fin. L'explication repose en partie sur la date de l'élection, un 28 juin, lorsque de nombreux Canadiens se préparent aux vacances. Toutefois, il existe clairement une cause plus profonde à une baisse de participation qui a touché les quatre dernières élections. Nous savons qu'un facteur clé de la baisse en 1993, en 1997 et en 2000 était l'abstention des jeunes<sup>12</sup>. Selon les premières indications, le même facteur a joué en 2004<sup>14</sup>. Une récente analyse de la participation électorale dans 22 démocraties ayant tenu des élections continuellement depuis la Deuxième Guerre mondiale<sup>15</sup> est très utile pour comprendre la situation. Mark Franklin désigne comme premier facteur de la baisse de participation les « caractéristiques des élections » : le système électoral, le fractionnement du système des partis, le temps écoulé depuis la dernière élection, et l'incertitude de l'issue électorale. Selon lui, l'évolution

de ces caractéristiques explique en grande partie la baisse de participation moyenne de 7 % dans les 22 pays examinés au cours des 30 dernières années.

L'analyse de Franklin a ceci d'original qu'elle se fonde sur l'influence différente des caractéristiques des élections selon le groupe d'âge (ou la cohorte). Nous savons que le vote est avant tout une habitude; le groupe critique est donc celui des jeunes, qui n'ont pas encore pris l'habitude de voter ou non. L'analyse démontre que l'habitude prise dépend surtout des caractéristiques des trois premières élections vécues par un nouvel électeur. L'effet est cependant à long terme puisque chaque nouvelle cohorte à une élection en remplace une qui disparaît. Le taux de participation général est influencé par le remplacement de cohortes ayant l'habitude de voter par des cohortes de nouveaux électeurs qui s'accoutument à ne pas voter.

La force de l'argument de Franklin ressort du lien démonté entre la baisse de participation électorale et le moment où les pays ont abaissé l'âge



En mars 2004, la Commission du droit du Canada a déposé à la Chambre des communes son rapport proposant un nouveau modèle électoral.

**Tableau 1**  
**Simulation des résultats de l'élection de 2004 d'après la formule de la Commission du droit du Canada**

**CANDIDATS ÉLUS, PAR PARTI**

Province/territoire	Libéral	Conservateur	Bloc Québécois	N.P.D.	Vert	Totaux	Les deux
Terre-Neuve-et-Labrador	3	1	1	1	0	4	3
Île-du-Prince-Édouard	1	2	0	1	0	1	3
Nouvelle-Écosse	4	1	2	1	0	7	4
Nouveau-Brunswick	4	1	1	2	0	6	4
Québec	14	12	0	6	3	50	25
Ontario	50	0	16	17	4	70	36
Manitoba	2	3	4	2	0	9	5
Saskatchewan	1	2	8	0	0	9	5
Alberta	1	5	18	1	0	19	9
Colombie-Britannique	5	4	15	0	0	24*	12
Yukon	1	0	0	0	0	1	0
Territoires du Nord-Ouest	1	0	0	0	0	1	0
Nunavut	1	0	0	0	0	1	0
<b>TOTAUX</b>	<b>88</b>	<b>31</b>	<b>65</b>	<b>31</b>	<b>36</b>	<b>2</b>	<b>106</b>
	<b>119</b>	<b>96</b>	<b>38</b>	<b>45</b>	<b>9</b>		
	<b>135</b>	<b>99</b>	<b>54</b>	<b>19</b>	<b>0</b>		
Résultats réels de l'élection de 2004	<b>135</b>	<b>99</b>	<b>54</b>	<b>19</b>	<b>0</b>		<b>308*</b>

Selon la formule de la Commission du droit du Canada :  
les libéraux auraient obtenu 39 % des sièges avec 37 % des votes;  
les conservateurs, 31 % des sièges avec 30 % des votes;  
le N.P.D., 15 % des sièges avec 16 % des votes;  
le Bloc Québécois, 12 % des sièges avec 12 % des votes;  
et le Parti Vert, 3 % des sièges avec 4 % des votes.  
\*Comprend un député indépendant

*Le Parlement étudie actuellement la proposition détaillée de la Commission du droit du Canada visant l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte (RPM).*

Quelle place se seraient taillées les candidates à l'élection de 2004 selon le modèle de la commission? Evidemment, il est impossible de déterminer précisément qui

**La représentation des femmes selon le modèle de la commission**

Vert. Enfin, en Colombie-Britannique, quatre sièges auraient été cédés au N.P.D. et deux au Parti Vert.

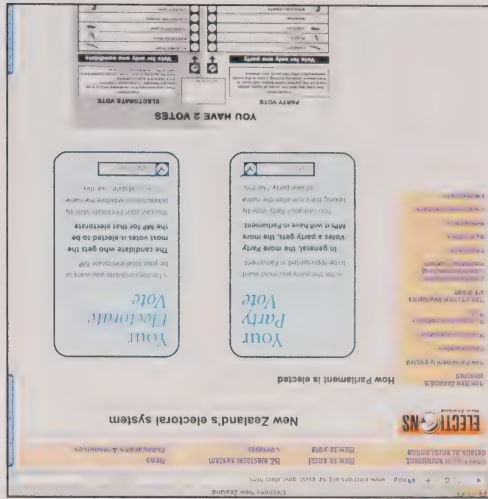
aurait été sur les listes de parti et, advenant l'utilisation du système de listes flexibles proposé par la commission, à quel point chaque électeur aurait profité pour favoriser ou non la position des femmes en tête de liste. Cependant, compte tenu de l'intérêt public porté à la proportion<sup>10</sup>, les de candidates à cette élection<sup>10</sup>, les partis auraient subi des pressions considérables visant à placer les candidates haut sur les listes. Si les hommes et les femmes avaient été inscrits en alternance sur les listes de parti proposées par la commission (comme c'est la pratique en

conservateurs auraient cédé 6 de leurs 20 sièges, dont 4 aux libéraux et 2 au N.P.D. (ce parti, exclu malgré qu'il ait reçu 23 % des votes, aurait ainsi été représenté en Saskatchewan). En Alberta, les conservateurs auraient cédé 7 de leurs 26 sièges : 4 aux libéraux, 2 au N.P.D. et 1 au Parti

que le système uninominal. Il en va autrement de la qualité démocratique de ces résultats. Dans l'ensemble, si l'élection fédérale de 2004 avait été tenue selon un système de RP, elle aurait produit un gouvernement minoritaire ou de coalition soutenu par des partis représentant plus de la moitié des électeurs, qui aurait été tout aussi efficace, responsable et transparent, et certainement plus stable que le gouvernement élu en fonction du système actuel.

## La proposition de la Commission du droit du Canada et l'élection de juin

Voilà pour l'efficacité. Mais qu'en est-il de la démocratie? Le Parlement étudie actuellement la proposition détaillée de la Commission du droit du Canada visant l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte (RPM) pour élire ses 308 députés. Cette forme de RP compensatoire a deux bulletins congue en Allemagne a été adaptée en Nouvelle-Zélande



Pour plus d'information sur le système de représentation proportionnelle mixte de la Nouvelle-Zélande, visitez le site Web d'Elections New Zealand, à [www.elections.org.nz/ezsys/govt\\_elect.html](http://www.elections.org.nz/ezsys/govt_elect.html) (en anglais).

(1996) puis pour le nouveau Parlement écossais et l'Assemblée nationale du Pays de Galles (1999). Dans le système canadien proposé, chaque province constituerait une région sauf l'Ontario, divisé en quatre régions, et le Québec, divisé en deux régions<sup>5</sup>. Les électeurs voteraient une fois pour un candidat d'une circonscription unimodale (pour un peu moins des deux tiers<sup>6</sup> des sièges), et une fois pour une liste de parti « flexible »<sup>7</sup> (pour un peu plus du tiers des sièges); un candidat pourrait se présenter à la fois dans une circonscription et sur une liste.

Le tableau 1 indique le nombre de sièges obtenus par les partis à l'élection de 2004, ainsi que ceux qu'ils auraient obtenus d'après les listes et dans les circonscriptions selon le modèle de la commission. Il est à noter que dans une telle simulation, il faut retenir l'hypothèse que les électeurs auraient voté de la même manière, même si nous la savons fausse<sup>8</sup>. Ce modèle produit un résultat assez fidèle aux intentions de vote, c'est-à-dire proportionnel. Au contraire, le résultat réel présente une forte disparité entre la proportion des votes et les sièges obtenus, bien qu'elle ait été moins

précédentes en raison des résultats serrés du vote. L'article de Lawrence LeDuc à la page 38 du présent numéro fournit plus de renseignements à ce sujet.

D'après le modèle de la commission, seuls les conservateurs (qui ont obtenu 30 % des votes et 32 % des sièges en juin 2004) auraient obtenu une part semblable des sièges (31 %). L'avantage des libéraux aurait par contre été réduit à 2 % (37 % des votes leur accordant 39 % des sièges, au lieu des 44 % réellement obtenus). Le Bloc Québécois, qui a obtenu 12 % des votes, aurait reçu le même pourcentage de sièges (au lieu de 17,5 %). Le N.P.D., fort de 16 % des votes, aurait reçu 15 % des sièges (au lieu de 6,2 %). Enfin, plutôt que d'être exclu, le Parti Vert aurait obtenu 3 % des sièges avec 4 % des votes.

Résultats de l'élection de 2004		
Sièges obtenus	Vote national	
Libéral	135	36,7 %
Conservateur	99	29,6 %
Bloc Québécois	54	12,4 %
N.P.D.	19	15,7 %
Parti Vert	0	4,3 %
Indépendant	1	—

Les répercussions sur la représentation régionale sont encore plus importantes. D'après le modèle de la commission, dans les provinces de l'Atlantique, les libéraux céderaient deux sièges aux conservateurs et deux au N.P.D. — une forte disparité entre la proportion des votes et les sièges obtenus, bien qu'elle ait été moins élevée qu'aux élections précédentes en raison des résultats serrés du vote. L'article de Lawrence LeDuc à la page 38 du présent numéro fournit plus de renseignements à ce sujet.



# Application d'un système de représentation proportionnelle mixte à l'élection de 2004

Henry Milner

Titulaire de la chaire des études canadiennes de l'Université Paris III Sorbonne Nouvelle

Le présent article examine certains aspects des résultats de l'élection fédérale de juin 2004 au Canada. Il explore également l'incidence possible d'un système électoral canadien modifié, notamment sur la représentation nationale et régionale des partis politiques, la représentation des femmes et la participation électorale, surtout celle des jeunes. Bien que l'élection de 2004 ait été la plus serrée depuis nombre d'années, elle a de nouveau connu une baisse de participation électorale, un problème que nous ne pouvons négliger.

La réforme du système électoral est une question d'autant plus pertinente qu'elle est à l'étude en Colombie-Britannique, en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Yukon<sup>1</sup>. Entre-temps, le Parlement a fait un pas de géant vers l'examen du système électoral fédéral. Le 18 octobre 2004, il a décidé à l'unanimité de modifier le discours du Trône de façon à mandater le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de « recommander un processus où les citoyens et les parlementaires seront appelés à examiner notre système électoral et à en étudier toutes les options possibles »<sup>2</sup>. Nous pouvons donc prévoir de sérieuses discussions à la Chambre des communes sur le rapport déposé par la Commission du droit du Canada en mars 2004<sup>3</sup>, qui décrit un nouveau modèle électoral fédéral comportant des éléments de représentation proportionnelle (RP).

Dans ces discussions, le fait que le gouvernement actuel soit minoritaire servira aux opposants à la réforme, qui rappelleront que la RP donne rarement un gouvernement majoritaire. Le présent article part de l'idée qu'au pays le fardeau de la preuve revient maintenant à ceux qui prétendent qu'un système électoral doit forcément favoriser les majorités unipartites au Parlement pour être valable. En fait, la plupart des démocraties stables utilisent une forme de RP et tout indique<sup>4</sup> que leurs élections peuvent créer d'aussi bons gouvernements qu'ailleurs. Les Canadiens qui craignent l'instabilité d'un État sans parti majoritaire se fondent sur leur expérience des gouvernements minoritaires élus d'après le système majoritaire uninominal à un tour. La plupart des gouvernements minoritaires de l'histoire canadienne, par exemple ceux de Pearson et Trudeau, ont de fait été très efficaces, mais n'ont guère duré. Cependant, un gouvernement minoritaire élu selon un système de RP ne donne pas lieu aux mêmes craintes; en diminuant la possibilité d'un gouvernement majoritaire, la RP n'incite pas au déclenchement d'une élection hâtive. Il est vrai que la RP met les partis gouvernementaux à rude épreuve. Faire adopter leurs programmes législatifs leur demande plus de temps et d'efforts. Sans une majorité acquise en Chambre, ils doivent justifier leurs actes non seulement pendant, mais aussi entre les élections. Par conséquent, strictement en termes de rendement – résultat par unité de travail – le système de RP est moins efficace

considérablement puisque d'autres facteurs que le système de représentation peuvent influencer la participation aux scrutins<sup>10</sup>.

**L'heure d'une réforme électorale est venue**

Que pourrions-nous conclure de cet examen préliminaire des résultats électoraux de 2004 dans le contexte du débat persistant sur la réforme électorale? Il est évident que la question de la réforme

électorale continuera de faire couler beaucoup d'encre au Canada quoi qu'il advienne, puisqu'un élan considérable pousse déjà le mouvement de réforme. Bien que l'élection de 2004 ait offert une bataille plus serrée, que le dénouement ait été plus incertain et qu'il en ait résulté un gouvernement minoritaire, peu d'éléments laissent présager un ralentissement de la marche vers une réforme d'un système électoral qui en a grand besoin. Tous les problèmes de

représentation qui se sont manifestés aux quatre dernières élections continuent de toucher durement notre système politique et de compromettre la qualité de notre démocratie. Il est clair que l'heure d'une réforme électorale est venue au Canada, comme cela a été le cas en Nouvelle-Zélande au début des années 90. En fin de compte, le résultat de la dernière élection est davantage susceptible de servir la cause de la réforme que de lui faire obstacle. ✕

## NOTES

1. Parmi les ouvrages traitant déjà de ce sujet, mentionnons William F. Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1979, et Alan C. Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1, n° 1, mars 1968, p. 55-80.
2. Voir, par exemple, Henry Milner, « The Case for Proportional Representation in Canada », et Donley Studlar, « Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aborigines Should », tous les deux dans Henry Milner, dir., *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Toronto, Broadview Press, 1999, p. 37-49 et 123-132. Voir aussi Nick Loenen, *Citizenship and Democracy: a Case for Proportional Representation*, Toronto, Dundurn Press, 1997.
3. Au sujet de la baisse de la participation aux dernières élections, voir André Blais, Elisabeth Gidycz, Richard Nadeau et Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Election*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 2002, p. 45-63, et Jon H. Pammett, « The People's Verdict » dans Jon H. Pammett et Christopher Dorman, dir., *The Canadian General Election of 2000*, ch. 13, Toronto, The Dundurn Group, 2001, p. 293-317.
4. La Nouvelle-Zélande a réformé son système électoral en 1993, à la suite d'un long débat national et de deux

5. Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2004, p. 188-189.
6. Pour d'autres examens de certaines des questions touchant la réforme électorale au Canada, y compris des analyses des élections de 1993 et de 1997 et des comparaisons avec d'autres pays, voir Milner, *Making Every Vote Count*. Voir aussi Leslie Seidle, « The Canadian Electoral System and Proposals for Reform », dans A. Brian Tanguay et Alain-G. Gagnon, dir., *Canadian Parties in Transition*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Nelson Canada, 1996, p. 282-306.
7. Pour calculer l'indice, il faut additionner les différences absolues entre la proportion de sièges et la proportion de votes obtenus par les partis et diviser le total par deux. Le calcul présente ici touche les cinq partis les plus importants (pour ce qui est du total de votes) pour chaque élection, et les nombres figurant dans les tableaux ont été arrondis au nombre entier le plus près. Voir Michael Gallagher, « Proportionality, Disproportionality, and Electoral Systems », *Electoral Studies*, vol. 10, n° 1, mars 1991, p. 33-51.
8. Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », p. 66.
9. Bien que l'Australie ait également des circonscriptions uninominales, elle permet aux électeurs de classer les candidats inscrits sur le bulletin de vote selon un ordre de préférence et elle compte les votes de « second choix » afin de déterminer qui remporte la victoire dans les circonscriptions où aucun candidat n'a obtenu une majorité des suffrages exprimés. Ainsi, bien que les minorités ne soient pas nécessairement mieux représentées en Australie qu'au Canada, les deux systèmes ne sont pas vraiment comparables sur le plan de l'efficacité des votes individuels.
10. En Australie, le vote est obligatoire, ce qui explique le taux de participation électorale supérieur. Pour en savoir davantage sur la participation et les systèmes électoraux en général, voir Mark Franklin, « The Dynamics of Electoral Participation », dans Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris, dir., *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage Publications, 2002, p. 148-168.

**Tableau 3**  
Indice de disproportion pour certains pays (dernière élection)

	Grande-Bretagne 2001	Canada 2004	Australie 2001	Allemagne 2002	Suède 2002
Total de sièges	659	308	150	603	349
Indice	20	15	13	5	2
Participation (%)	59,4	60,9	95,4	79,1	80,1
Système électoral*	SMU	SMU	VP	RPM	RP

\* SMU = Système majoritaire uninominal à un tour  
VP = Vote préférentiel  
RPM = Représentation proportionnelle mixte  
RP = Représentation proportionnelle

L'impression, à juste titre, que leurs points de vue ne sont pas convenablement représentés. Comme le soulignent Alan Cairns voilà plus de 35 ans, le système électoral au Canada continue d'accentuer les divisions régionales et linguistiques, plutôt que d'offrir un moyen de les atténuer.

Selon ces mesures, où se situe le Canada par rapport à d'autres pays dont le système électoral est comparable au sien? Le tableau 3 présente le calcul des indices de disproportion résultant de la dernière élection tenue dans quatre autres démocraties parlementaires. La

*Les systèmes de représentation proportionnelle tendent également à susciter une plus forte participation électorale, bien que cela puisse varier considérablement.*

au nombre de suffrages exprimés dans une région donnée, le nouveau Parti conservateur aurait obtenu sept sièges au Québec et le NPD en aurait remporté quatre. Ainsi, ils seraient tous les deux mieux placés pour se présenter comme des entités véritablement nationales, ce qu'ils sont clairement dans l'esprit des électeurs. Selon cette même hypothèse, les libéraux auraient 11 sièges de plus dans l'Ouest et le NPD en aurait neuf autres, ce qui reflèterait avec plus de précision le vote réel des citoyens de cette région. Au lieu, nous avons un Parlement dans lequel, une fois de plus, les nouveaux conservateurs se présenteront comme les porte-parole de l'Ouest, le Bloc, du Québec et les libéraux, du reste du Canada, même si aucun de ces partis n'a obtenu une majorité de votes dans la région où il a dominé. Dans les trois cas, la majorité des électeurs qui n'ont pas voté pour le parti dominant de leur région auront



Photo : Randy Horvath

Certains pays qui ont adopté la représentation proportionnelle ont un taux de participation électorale plus élevé que le Canada, mais le système de représentation n'est qu'un des facteurs qui influent sur la participation.

comparaison des résultats permet de constater que le Canada a certains caractéristiques en commun avec d'autres pays dotés d'un SMU, notamment la Grande-Bretagne, dont les résultats sont pires que ceux du Canada en ce qui a trait à la représentation des partis, et l'Australie, qui affiche un indice à peine meilleur. Des pays comme l'Allemagne et la Suède, qui ont recourus à la représentation proportionnelle pour attribuer en partie ou en totalité leurs sièges parlementaires, font beaucoup mieux car leur système garantit en soi un meilleur équilibre entre le nombre de sièges et le nombre de voix. Dans de tels systèmes, il est beaucoup moins probable que les électeurs aient l'impression de « gaspiller » leur vote, ce qui semble être le cas dans de nombreuses circonscriptions au Canada et en Grande-Bretagne. En général, les systèmes de représentation proportionnelle tendent également à susciter une plus forte participation électorale, bien que cela puisse varier considérablement.

conservateur a obtenu des résultats plus ou moins conformes à sa part du vote, remportant 2 % de sièges de plus qu'il n'en méritait, par rapport à la légère sous-représentation de l'un de ses prédécesseurs, l'Alliance Canadienne, et à la sous-représentation plus marquée du Parti progressiste-conservateur en 2000. Toutefois, les aspects négatifs du système électoral se manifestent clairement dans les résultats électoraux des autres partis. En effet, le Nouveau Parti Démocratique (NPD) continue d'être profondément désavantagé par le SMU : il n'a remporté que 6 % des sièges au Parlement bien qu'il ait obtenu 16 % du vote. Le Bloc Québécois, à l'inverse, continue d'être surreprésenté, simplement en raison de la concentration régionale de son électoral. Quant au Parti Vert, malgré qu'il ait présenté des candidats dans les 308 circonscriptions et obtenu 4 % du vote national, il n'a remporté aucun siège. Même si, globalement, l'élection de 2004 a donné des résultats légèrement meilleurs, les données ne permettent guère de conclure que les problèmes associés au SMU au Canada se sont atténués de façon importante.

L'incapacité du système électoral de représenter fidèlement le vote des Canadiens devient plus évidente lorsque l'on examine les résultats de 2004 par région. Le tableau 2 montre l'indice de disproportion sommaire, que l'on peut facilement comparer d'une région à l'autre, et ses valeurs pour les élections précédentes. L'amélioration de l'efficacité du système électoral pour ce qui est de la correspondance entre sièges et votes à l'échelle nationale est entièresment attribuable à l'Ontario, où les nouveaux conservateurs ont réussi à remporter 23 % des sièges de la province avec 32 % des voix, ce qui demeure tout de même une sous-représentation nette de 9 %. De plus, le NPD continue d'être sérieusement sous-représenté en Ontario

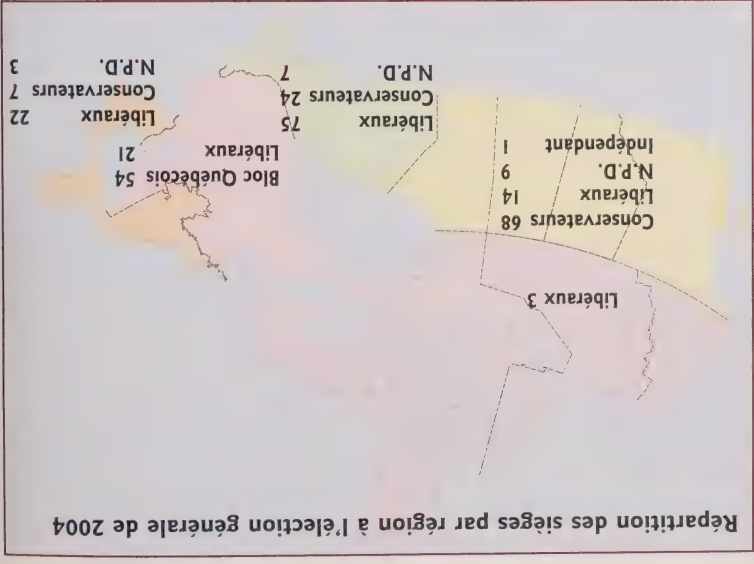
(-11 %), se trouvant dans une position encore pire qu'après l'élection de 2000 (-7 %). À l'échelle provinciale, seule la correction partielle de la surreprésentation des libéraux contribue à l'amélioration des résultats électoraux en 2004. Mais les libéraux demeurent largement surreprésentés en Ontario (+26 %), ayant remporté 71 % des sièges de la province avec seulement 45 % des voix. Dans toutes les autres régions du pays, l'efficacité du système électoral s'est en fait avérée pire en 2004 qu'en 2000, en grande partie à cause de la dominance d'un seul parti dans diverses régions. Dans l'Ouest, les conservateurs sont

totalement surreprésentés, comme l'était l'Alliance Canadienne à l'élection précédente et, auparavant, le Parti Réformiste. En 2004, les conservateurs ont remporté 74 % des sièges de l'Ouest avec seulement 45 % des voix. Au Québec, le système électoral favorise le Bloc Québécois, qui a obtenu 72 % des sièges avec 49 % des voix. Dans les provinces de l'Atlantique, les libéraux ont eu l'avantage; ils ont remporté 69 % des sièges avec 44 % des voix (une surreprésentation nette au Parlement de 25 %). Presque toutes ces situations sont le prolongement des déséquilibres observés aux trois élections précédentes. Ainsi, le Parlement est beaucoup plus

Tableau 2  
Indice de disproportion, par région : 1980-2004\*

	2004	2000	1997	1993	1988	1984	1980
Atlantique	25	18	9	39	16	25	17
Québec	23	11	20	23	30	24	29
Ontario	26	47	48	40	18	13	24
Ouest	28	22	25	20	19	20	21
Canada	15	18	17	22	12	24	11

\* Les calculs régionaux tiennent compte des mêmes partis à chaque élection qu'au tableau 1.



**Tableau 1**  
**Disproportion entre sièges et votes aux élections générales canadiennes : 1980-2004**

	2004	2000	1997	1993	1988	1984	1980
Total de sièges	308	301	301	295	295	282	282
Parti libéral	37	41	38	41	32	28	44
% des votes	37	41	38	41	32	28	44
% des sièges	44	57	51	60	28	14	52
Différence	7	16	13	19	-4	-14	8
% des votes	30						
% des sièges	32						
Différence	2						
Parti Réformiste/ Alliance Canadienne	26	19	19	19	-1		
% des votes	26	19	19	16	43	50	33
% des sièges	4	4	7	1	58	75	37
Différence	-8	-12	-15	15	25	4	
% des votes	16	9	11	7	20	19	20
% des sièges	6	4	7	2	15	11	11
Différence	-10	-5	-4	-5	-5	-8	-9
Bloc Québécois	12	11	11	14			
% des votes	18	13	15	18			
% des sièges	6	2	4	4			
Parti Vert	4						
% des votes	4						
% des sièges	0						
Différence	-4						
Indice de disproportion	15	18	17	22	12	24	11

favorisant une réforme électorale, et j'utiliserais certains des critères qui ont servi à l'analyse des résultats d'élections précédentes au Canada et à l'étranger pour mesurer le degré de disproportion dans la représentativité du nouveau Parlement comparativement aux années passées<sup>6</sup>. Pour mesurer la représentativité d'un système électoral en ce qui a trait aux partis politiques, on compare souvent la proportion de sièges remportés par chaque parti avec la proportion de votes récoltés. Par exemple, selon cette méthode, un parti ayant obtenu 20 % des votes mais seulement 10 % des sièges est sous-représenté de 10 %, tandis qu'un parti ayant obtenu 25 % des sièges avec la même proportion de votes serait

surreprésenté de 5 %. L'indice de disproportion est une mesure sommaire obtenue en faisant le total de ces écarts<sup>7</sup>. Si la valeur de l'indice est près de zéro, l'adéquation entre les sièges et les votes est parfaite. Un indice élevé indique un important déséquilibre de la représentation des partis par rapport à l'intention des électeurs.

précédentes, mais bon nombre des déséquilibres observés depuis 1993 persistent. Le système électoral a été légèrement plus efficace en 2004 qu'aux trois élections précédentes, mais bon nombre des déséquilibres observés depuis 1993 persistent. système électoral a été légèrement plus efficace en 2004 qu'aux trois élections

précédentes, mais bon nombre des déséquilibres observés depuis 1993 persistent. système électoral a été légèrement plus efficace en 2004 qu'aux trois élections



# L'efficacité de notre système électoral en 2004

Laurence LeDuc

Professeure de science politique, Université de Toronto

Au cours des dix dernières années, un vif débat a pris forme au

Canada à propos du bien-fondé d'une réforme électorale. Cette

question n'est pas nouvelle pour les universitaires canadiens,

mais elle est devenue davantage d'actualité après l'élection de

1993 qui a donné un Parlement particulièrement déséquilibré

et régionalisé<sup>1</sup>. Ce déséquilibre a persisté dans une certaine

mesure lors des deux élections qui ont suivi, puisque les

libéraux ont formé un gouvernement majoritaire avec seule-

ment 38,5 % et 41 % du total des voix en 1997 et en 2000

respectivement. Dans ces trois cas, les gens qui critiquent notre

système majoritaire uninominal à un tour (SMU) ont souligné

les effets négatifs sur la démocratie canadienne qui peuvent être

associés au système électoral – déséquilibre régional, votes

gaspillés, sous-représentation de la diversité de la société cana-

dienne et diminution de la compétitivité des partis politiques

canadiens, pour n'en nommer que quelques-uns<sup>2</sup>. Le système

électoral pourrait en outre être en partie responsable de la

baisse de la participation aux dernières élections. En effet, il se

pourrait que les Canadiens n'aient plus envie d'aller aux urnes

s'ils croient que leur vote ne « compte » pas vraiment dans le

contexte du système actuel<sup>3</sup>. Au début de 2004, la Commission

du droit du Canada a déposé son rapport sur la réforme élec-

torale, dans lequel elle recommandait que le Canada remplace le

système électoral actuel par un système de représentation pro-

portionnelle mixte semblable à celui de l'Allemagne et de la

Nouvelle-Zélande<sup>4</sup>. Dans sa recommandation, la Commission

évident que le système actuel ne correspond pas aux valeurs

sont insatisfait du système électoral. Il est de plus en plus

« ... un nombre croissant de citoyens et de citoyens

démocratiques canadiennes du XXI<sup>e</sup> siècle [...]. Nombre de  
Canadiens veulent un système électoral qui  
reflète mieux la société dans laquelle ils vivent, c'est-à-dire un  
système qui permet l'expression d'un large éventail d'idées et  
est davantage représentatif de la société canadienne<sup>5</sup>. »

## Les résultats de l'élection de 2004 et la justification d'une réforme électorale

La dernière élection générale fédérale nous offre l'occasion de  
réexaminer certains aspects de ce débat en tenant compte  
d'éléments d'information nouveaux. En apparence, le résultat  
de l'élection générale de 2004 est assez différent de celui des  
trois élections précédentes évoquées plus haut. Dès le début,  
la campagne de 2004 a été plus compétitive, le dénouement  
demeurant incertain jusqu'à la toute fin. Cette élection a  
donné un gouvernement minoritaire plutôt que majoritaire :  
récoltant 37 % du vote, les libéraux n'ont obtenu que 135 des  
308 sièges au Parlement. Le déséquilibre régional s'est révélé  
moins extrême qu'avant, puisque le nouveau Parti conser-  
vateur a remporté 24 sièges en Ontario (par rapport aux deux  
sièges remportés par l'Alliance Canadienne à l'élection de  
2000) et que les libéraux ont accru leur représentation en  
Colombie-Britannique (huit sièges, comparativement à cinq  
en 2000). Il convient donc de se demander si le résultat de  
cette élection a ébranlé les arguments en faveur d'une réforme  
électorale. Est-il possible que notre système électoral ait été  
plus efficace que prévu à la dernière élection, et que certains  
des pressions exercées pour qu'il soit réformé commencent à  
s'atténuer? Dans le présent article, je me pencherai sur les  
résultats de l'élection de 2004 à la lumière des arguments

NOTES

Parti Vert ciblent un auditoire similaire; c'est en partie pourquoi Jack Layton s'est empressé en juin dernier de proclamer que le Sierra Club et Greenpeace avaient choisi la plateforme de son parti comme la plus écologique<sup>23</sup>. Le N.P.D. n'a remporté

que 19 sièges à la dernière élection fédérale, mais dans 16 autres circonscriptions (9 en Colombie-Britannique, 4 en Ontario, 2 en Saskatchewan, 1 dans les Territoires du Nord-Ouest), les votes combinés des candidats du Parti Vert et du N.P.D. dépassent ceux

du candidat élu. On a beaucoup parlé cette dernière décennie de la nécessité « d'unir la droite »; peut-être le projet de loi C-24 contribuera-t-il au cours de la prochaine décennie à lancer un mouvement analogue visant à « unir la gauche ». ❧

1. *Rapport du Comité des dépenses électorales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, p. 175-180.
2. *Rapport du Comité des dépenses électorales*, p. 203-222.
3. Peter P. Constanttoun, « Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada » dans F. Leslie Seidle, dir., *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, volume 5 de la collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 269-320.
4. Rapport final de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : Proposition de loi*, vol. 3, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1991, p. 154-156.
5. Parlement du Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes* (hansard), 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Numéro 115, 10 juin 2003, [Ses=2&Dre=115\\_2003-06-10-E](http://www.parl.gc.ca/common/Chamber_House/Debate_Load.asp?Language=FS&Parl=37&Ses=2&Dre=115_2003-06-10-E).
6. Jim Brown, « Squabble over Party Funding Escalates », *The Chronicle Herald*, Halifax, 7 juin 2003, p. B5.
7. Le tableau 1 porte sur les années sans élection puisque de généreuses subventions publiques étaient déjà accordées aux partis politiques au cours des années où se tenait une élection.
8. K. Z. Paltiel, *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McCraw-Hill, 1970, p. 10.
9. De toute évidence, la sélection d'un échantillon d'élections fédérales représentatif du financement des partis des années 30 à 50 est en partie arbitraire. Une restriction aux six élections tenues entre 1930 et 1953 produit un ratio des votes gouvernement-opposition de 60,4:39,6, alors que l'inclusion des élections tenues aux limites de la période 1930-1958 produit des écarts plus importants du ratio 60:40.
10. Parlement du Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes* (hansard), 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Numéro 057, 11 février 2003, [Ses=2&Dre=057\\_2003-02-11-E](http://www.parl.gc.ca/common/Chamber_House/Debate_Load.asp?Language=FS&Parl=37&Ses=2&Dre=057_2003-02-11-E).
11. Parlement du Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes* (hansard), 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Numéro 062, 18 février 2003, [Ses=2&Dre=062\\_2003-02-18-E](http://www.parl.gc.ca/common/Chamber_House/Debate_Load.asp?Language=FS&Parl=37&Ses=2&Dre=062_2003-02-18-E).
12. Voir, par exemple, « Does Money Still Talk? », *Winnipeg Free Press*, 13 juin 2004, p. B1-B2.
13. Parlement du Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Délibérations du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule 13, 17 juin 2003, [www.parl.gc.ca/372/parlbus/combus/senate/com-f/legis-f/13eva-f.htm?Language=FS&Parl=37&Ses=2&comm\\_id=11](http://www.parl.gc.ca/372/parlbus/combus/senate/com-f/legis-f/13eva-f.htm?Language=FS&Parl=37&Ses=2&comm_id=11).
14. Parlement du Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes* (hansard), 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Numéro 058, 12 février 2003, [http://www.parl.gc.ca/common/Chamber\\_House/Debate\\_Load.asp?Language=FS&Parl=37&Ses=2&Dre=058\\_2003-02-12-E](http://www.parl.gc.ca/common/Chamber_House/Debate_Load.asp?Language=FS&Parl=37&Ses=2&Dre=058_2003-02-12-E).
15. Hubert Bauch, « Parties Are Awash in Campaign Money », *The Gazette*, Montréal, 25 mai 2004, p. A13.
16. Arthur Drache, « Certifying out the Vote Is Money in the Bank », *The National Post*, 22 juin 2004, p. IN3.
17. Les rapports des dépenses électorales des partis politiques enregistrés peuvent être consultés à [www.elections.ca/content.asp?section=pol&document=index&dir=exp2004&lang=fr&retronxonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=pol&document=index&dir=exp2004&lang=fr&retronxonly=false).
18. Jennifer Stewart, « Greens Get 3,3% of N.S. Votes », *The Chronicle Herald*, Halifax, 30 juin 2004, p. C6.
19. Karin Bach, « Every Vote Will Help Build Green Party », *Saint John Telegraph-Journal*, Saint John, 23 juin 2004, p. A8.
20. Ruth Davenport, « Green Party Gains Votes, Will Shift Focus to Province », *The Daily News*, Halifax, 29 juin 2004, p. 8.
21. Amy Carmichael, « Two-per-cent Victory Looms for Greens », *The Chronicle Herald*, Halifax, 28 juin 2004, p. A3.
22. Joan Bryden, « New Law Hurt Cnts' Financing », *The Sunday Herald*, Halifax, 11 juillet 2004, p. A1.
23. Voir, par exemple, « NDP Greener than Greens on Issues, Environmentalists Say », *The Daily News*, Halifax, 17 juin 2004, p. 11.

fédérale? En fait, aucun des quatre grands partis n'a été handicapé financièrement par le nouveau régime. Conséquences que certains donateurs deviendraient illégaux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, tous les partis ont redoublé leurs efforts de financement à l'automne de 2003. Puis, après ces « lucratifs adieux »<sup>13</sup> à l'ancien régime, les partis ont encaissé leurs allocations aux termes du nouveau régime (9,2 millions de dollars aux libéraux, 8,5 millions aux conservateurs, 2,4 millions au Bloc Québécois, et 1,9 million au N.P.D.). Les allocations ont été payées en un seul versement en 2004 – et non trimestriellement, comme elles le seront les années subséquentes –, de sorte que les coffres de tous les partis étaient relativement bien remplis en début de campagne. Par conséquent et comme le projet de loi C-24 incite dans une certaine mesure à « faire sortir le vote » même dans les circonscriptions où la victoire est hors de portée<sup>16</sup>, il n'est pas étonnant que trois partis aient presque atteint leur plafond des dépenses et que le NPD ait engagé plus des deux tiers de sa limite<sup>17</sup>.

### Les dispositions du projet de loi C-24 sur le financement public ont-elles eu des conséquences sur la dernière élection fédérale?

En fait, c'est sur un acteur inattendu que le projet de loi C-24 a eu son plus grand impact. À l'élection générale de 2000, le Parti Vert avait présenté 111 candidats et obtenu 0,8 % des suffrages exprimés. Cependant, loin de créer une situation de « club exclusif », les dispositions du projet de loi ont en fait poussé les verts à soutenir un candidat dans chacune des 308 circonscriptions en 2004, de manière à

Comme le montre la perçée des verts, il est difficile de prévoir comment les partis et les électeurs réagiront aux nouvelles règles instaurées par le projet de loi C-24. Les partis, déjà bien financés par l'État, courtiseront

pouvoir atteindre plus facilement le seuil des 2 % du vote national<sup>18</sup>. Un des candidats de ce parti au Nouveau-Brunswick a même présenté ainsi la situation aux électeurs : « Aux termes de la Loi électorale, les partis qui reçoivent 2 % des votes sont payés 1,75 \$ par vote. En votant pour nous, vous solidifiez Le Parti Vert du Canada<sup>19</sup>. » En bout de ligne, le Parti Vert recueillera 4,3 % des suffrages à l'élection de 2004, et il est maintenant admissible à un

financement public annuel d'environ un million de dollars. Ravis de ce résultat, des représentants du parti ont déclaré que ces fonds serviraient à établir des ailes provinciales<sup>20</sup>, à embaucher des

peut-être avec moins de vigueur les donateurs privés toujours admissibles. Quant aux électeurs, ils auront peut-être le sentiment « d'avoir déjà donné » et seront moins généreux envers les partis. Un agent de financement de longue date du Parti libéral a reconnu récemment que, depuis la fin de l'élection, la collecte de fonds « se fait plus lentement qu'à notre goût ».

L'ancien président du Parti libéral Stephen LeDrew, qui avait initialement qualifié d'idiot le projet de loi C-24, a affirmé par la suite le juger « encore plus stupide que je pensais »<sup>22</sup>. Pourtant, le remplacement du marché par l'État comme source de financement politique (en période non électorale du moins) semble surtout pénaliser le N.P.D. En effet, comme on l'a vu plus tôt, sa proportion de financement privé, d'une année à l'autre, a constamment dépassé sa part des suffrages exprimés à l'élection précédente. Le régime de financement foncièrement étatique instauré par le projet de loi C-24 rendra évidemment impossible une telle anomalie. Par surcroît, la nouvelle réglementation a déjà donné des forces à un rival potentiellement dangereux du N.P.D. En effet, les candidats de ce parti et du

Edifice du Centre, édifices du Parlement, Ottawa



Photo Wayne Brown

grands partis en 2004 (en plus de leurs remboursements électoraux) représentent environ 70 % de leurs revenus cumulatifs en 2002 — alors les libéraux pourraient bien obtenir une part proportionnelle d'un gâteau beaucoup plus gros. À certains égards, les deux cas atypiques du tableau 1 sont les plus intéressants. Un extrême se trouve le Nouveau Parti Démocratique, qui a profité d'une part de financement supérieure à l'élection générale précédente pour chaque année sans élection depuis 1974. Ce parti n'a toutefois que faiblement protesté au cours des débats parlementaires sur le projet de loi C-24. Comme l'a indiqué le chef du parti Alexa McDonough devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, son caucus était en faveur du principe de la législation et dans l'ensemble, il en appuyait la teneur<sup>13</sup>. À l'autre extrême se trouve le Bloc Québécois, dont la part du financement n'a jamais été près d'atteindre la moitié de sa part des votes à l'élection précédente. Ce parti a fait preuve d'un enthousiasme sans borne pour le projet de loi, qui promettrait d'être une aubaine. Comme l'a déclaré le député Antoine Dubé : « Je suis toujours heureux de m'exprimer en cette Chambre, mais je dirais qu'aujourd'hui, je le suis encore plus car il s'agit d'un projet de loi proposé par le gouvernement qui, en quelque sorte, nous a presque été présenté comme un cadeau, à nous, du Québec. Vraiment, c'est une surprise. On ne s'attendait pas à cela<sup>14</sup>. »

### L'élection de 2004 et l'avenir

Les dispositions du projet de loi C-24 sur le financement public ont-elles eu des conséquences sur la dernière élection

À la lumière de ces faits, il convient de rappeler que le chef de l'Alliance canadienne Stephen Harper a souvent proclamé que le Parti libéral du Canada était le plus juste et le plus équitable des systèmes électoraux. Cependant, les faits montrent que le système actuel est loin d'être parfait. Les dispositions du projet de loi C-24 visent à corriger certaines de ces lacunes, mais elles ne résolvent pas tous les problèmes. Par exemple, le système actuel permet aux partis de solliciter des fonds auprès de donateurs privés, ce qui peut entraîner des conflits d'intérêts. De plus, le système actuel ne garantit pas l'équité de la représentation. Les partis qui ont obtenu un pourcentage élevé de votes peuvent ne pas obtenir un nombre proportionnel de sièges. Le projet de loi C-24 vise à améliorer la transparence du financement des partis et à garantir l'équité de la représentation. Cependant, il est important de noter que le système électoral canadien est complexe et que toute réforme doit être soigneusement évaluée. Les dispositions du projet de loi C-24 sont une première étape, mais elles ne résolvent pas tous les problèmes. Par exemple, le système actuel permet aux partis de solliciter des fonds auprès de donateurs privés, ce qui peut entraîner des conflits d'intérêts. De plus, le système actuel ne garantit pas l'équité de la représentation. Les partis qui ont obtenu un pourcentage élevé de votes peuvent ne pas obtenir un nombre proportionnel de sièges. Le projet de loi C-24 vise à améliorer la transparence du financement des partis et à garantir l'équité de la représentation. Cependant, il est important de noter que le système électoral canadien est complexe et que toute réforme doit être soigneusement évaluée.



Photo : Wayne Brown

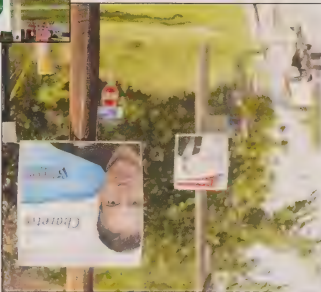


Photo : Randy Hougaard

Le Bloc Québécois et le Parti Vert ont grandement profité des dispositions du projet de loi C-24 sur le financement public.

« principal bénéficiaire » du projet de loi C-24<sup>10</sup>, le député

allié de l'arrière-ban John Williams a déclaré, de façon plus imagée, que les subventions publiques entraîneraient la « permanence de l'hégémonie libérale »<sup>11</sup>. Pourtant, le tableau 1 démontre que les libéraux amassaient déjà des fonds plus ou moins proportionnels aux subventions publiques proposées. Deux mises en garde s'imposent à ce propos. Premièrement, l'analyse n'indique pas si

parmi les recettes libérales avant 2004, la part qu'a exclue le projet de loi C-24 est proportionnellement plus faible ou plus élevée que chez leurs adversaires<sup>12</sup>. Deuxièmement, si l'état est particulièrement généreux — les 22 millions de dollars versés en allocation aux cinq



Photo : Wayne Brown

Des panneaux électoraux dans la circonscription d'Ottawa-Orléans.

proportionnel au vote obtenu à l'élection précédente, avec une moyenne respective de 0,97, 1,04 et 0,85. Dans les années 70 et 80, la relation entre financement et vote obtenu est à peine différente. Il est vrai que le Parti libéral a été plus lent que ses rivaux à prendre conscience des profits à tirer des campagnes par son ratio moyen pendant la période de 1975 à 1992 à donc seulement été de 0,78;1, alors que celui du Parti progressiste-conservateur avait presque atteint l'équilibre à 0,97:1. En fait, il semble que même pendant les années 30 à 50, le financement récolté par les principaux partis était presque proportionnel au vote obtenu à l'élection générale précédente. Bien qu'il n'y ait pas de données pour le prouver, K.Z. Pallit a soutenu que les donateurs privés « protégeaient leurs intérêts en répartissant leurs contributions dans une proportion de 60:40 entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition »<sup>8</sup>. Or, aux huit élections fédérales tenues entre 1930 et 1958, le ratio des votes obtenus par le parti élu et le principal parti d'opposition a été de 59:41<sup>9</sup>.

l'accès traditionnel des partis aux importantes contributions des personnes morales et des syndicats, il devait compenser adéquatement la perte de ces revenus. Ensuite, un remplacement des contributions privées par un financement public réduirait le risque d'une influence indue de l'argent sur l'élaboration des politiques. Enfin, une allocation trimestrielle garantie libérerait les partis des perpétuelles activités de financement et leur permettrait de s'adonner à des activités plus utiles à la société.

Il va sans dire que ces arguments n'ont pas fait l'unanimité. Les porte-parole des partis plus modestes se sont plaints que l'obligation d'obtenir 2 % des votes était discriminatoire, voire inconstitutionnelle. Des députés de l'opposition ont affirmé que le projet de loi obligeait les contribuables à soutenir des partis contre leur volonté, que des électeurs pourraient protester en se retirant du processus électoral, qu'une forte dépendance financière envers l'État couperait les liens entre les partis politiques et les secteurs qu'ils sont censés représenter, et qu'une allocation fondée sur les votes obtenus à l'élection générale précédente pénalisait injustement les mouvements politiques jeunes ou modestes et favorisait indûment les partis nationaux. Un député a dit craindre que le projet de loi précipite la formation d'un « club exclusif », alors qu'un autre a proposé de le rebaptiser la « Loi sur la protection des titulaires ».

## Les tendances de financement antérieures

Ces objections méritent un examen approfondi. Dans quelle mesure les subventions publiques révolutionnent-elles l'attribution de ressources aux partis enregistrés du Canada? En d'autres mots, le système antérieur s'appuyant sur le secteur privé n'était-il pas implicitement influencé par les résultats de l'élection

générale précédente? Le tableau 1 donne un élément de réponse en présentant pour les années sans élection<sup>7</sup> un ratio

l'élection précédente. Depuis 1993, lorsque cinq partis sont représentés au Parlement, trois d'entre eux (le Parti

libéral, le Parti progressiste-conservateur et le Parti réformiste/<sup>8</sup> Alliance canadienne) recueillent un financement quasi

équivalent à la part des votes obtenue à l'élection générale. Ainsi, un ratio de 1,00 indique que le financement

## Dans quelle mesure les subventions publiques révolutionnent-elles l'attribution de ressources aux partis enregistrés du Canada?

**Tableau 1**  
**Ratio de la part du financement annuel et de la part des votes obtenue à l'élection précédente (Années sans élection et principaux partis seulement)**

	Libéral	Progressiste-conservateur	N.P.D.	Bloc Québécois	Reformiste/Alliance
2002	0,95	0,81	1,82	0,25	1,21
2001	0,96	2,05	1,86	0,26	0,59
2000	-	-	-	-	-
1999	1,11	0,80	1,71	0,35	0,94
1998	1,11	0,96	1,58	0,21	0,93
1997	-	-	-	-	-
1996	0,99	0,98	4,07	0,20	0,90
1995	0,83	0,90	4,63	0,32	0,60
1994	0,84	0,76	4,28	0,45	0,75
1993	-	-	-	-	-
1992	0,86	0,98	1,26	-	-
1991	0,73	0,97	1,49	-	-
1990	1,16	0,79	1,19	-	-
1989	0,69	1,12	1,23	-	-
1988	-	-	-	-	-
1987	0,89	0,73	1,88	-	-
1986	0,90	0,73	1,84	-	-
1985	0,68	0,93	1,67	-	-
1984	-	-	-	-	-
1983	0,54	1,41	1,36	-	-
1982	0,66	1,13	1,55	-	-
1981	0,66	1,12	1,58	-	-
1980	-	-	-	-	-
1979	-	-	-	-	-
1978	0,75	0,99	1,74	-	-
1977	0,84	0,84	1,80	-	-
1975/1976	0,76	0,84	2,02	-	-



# Le projet de loi C-24 Substituer l'État au secteur privé?

Ian Stewart

Professeur, Département des sciences politiques, Université Acadia

Jusqu'à récemment, le parti fédéral au pouvoir a généralement reçu un généreux financement des entreprises canadiennes. Même si plusieurs pouvaient y voir une entorse à la démocratie, les gouvernements étaient peu enclins à modifier un régime de financement qui leur avait été si profitable. Durant la première moitié de 2003 toutefois, le gouvernement Chrétien a fait adopter le projet de loi C-24 par les deux chambres du Parlement. Les modifications ainsi apportées à *Loi électorale du Canada* ont notamment plafonné à 1 000 \$ les contributions des personnes morales et syndiquées aux associations de circonscription et aux candidats, augmenté le remboursement des dépenses électorales des partis et créé un régime pour les associations de circonscription, les courses à l'investiture et les courses à la direction des partis. La modification la plus pertinente au présent article est l'allocation prévue pour les partis politiques ayant reçu plus de 2 % des votes à l'échelle nationale (ou plus de 5 % dans les circonscriptions où ils ont présenté des candidats). Cette allocation tire des fonds publics est de 1,75 \$ par année multipliée par le nombre de votes obtenus à l'élection générale précédente. Le présent article examine certaines conséquences de l'allocation et démontre que, du moins pour certains partis, cette forme de subvention publique ne changera pas outre mesure la répartition relative des ressources auparavant fournies par le secteur privé.

L'idée d'utiliser des fonds publics pour soutenir les partis politiques n'est pas nouvelle. Déjà au milieu des années 60, le Comité des dépenses électorales de la Chambre des communes (appelé le Comité Barbeau) faisait remarquer que certains pays subventionnaient des activités précises des partis (p. ex. le transport au Japon, le temps d'antenne et les envois postaux en

Grande-Bretagne et en France et les congrès électoraux en Norvège<sup>1</sup>), alors que d'autres (p. ex. Allemagne de l'Ouest, Suède et Puerto Rico) leur versaient des subventions inconditionnelles fondées sur le nombre de votes ou de sièges obtenus à l'élection précédente<sup>2</sup>. Le Comité Barbeau jugeait cette dernière approche débilite pour les organismes de parti et s'est prononcé contre son adoption au Canada. Vingt-cinq ans plus tard, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (ou Commission Lortie) s'est très peu écartée de cette position. Bien qu'entre-temps, trois provinces (le Québec en 1977, le Nouveau-Brunswick en 1978 et l'Île-du-Prince-Édouard en 1983) aient institué des subventions publiques annuelles aux partis admissibles<sup>3</sup>, la Commission Lortie a seulement proposé que les partis enregistrés ayant obtenu plus de 1 % des votes à une élection générale reçoivent un montant unique de 0,60 \$ par vote à titre de remboursement des dépenses électorales (jusqu'à concurrence de 50 % de leurs dépenses réelles)<sup>4</sup>. Même cette modeste recommandation est restée lettre morte, comme la plus grande partie du rapport Lortie, pendant plus d'une décennie.

## Le débat sur les subventions publiques

La situation a brusquement changé au printemps de 2003. En même temps que se multipliaient les révélations sur un abus possible des fonds publics consacrés à la publicité gouvernementale et que se poursuivait une lutte houleuse pour la direction du parti gouvernemental, le projet de loi C-24 est venu révolutionner le financement des partis fédéraux. Le gouvernement a offert trois raisons précises à la subvention annuelle des partis admissibles. Tout d'abord, si l'État coupa



1. Guy Lachapelle, « La réglementation des sondages au Canada et l'élection de 1993 », *Revue québécoise de science politique*, n° 27, (printemps 1993), p. 175-201.
2. Cette insertion fait probablement référence au fait que, théoriquement, la marge d'erreur ne s'applique qu'aux échantillons strictement aléatoires par opposition aux échantillons par quotas.
3. La Loi de 1993 interdisait la publication des résultats des sondages d'opinion pendant les trois derniers jours de la période électorale.
4. Guy Lachapelle, *Les sondages et les médias lors des élections au Canada, le poids de l'opinion*, vol. 16 de la collection d'études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press et Montréal : Wilson et Lafleur, 1991, 211 p.
5. Lachapelle, « La réglementation des sondages au Canada et l'élection de 1993 », p. 182.
6. Robert M. Andersen, « Reporting Public Opinion Polls: The Media and the 1997 Canadian Election », *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 12, n° 3, automne 2000, p. 285-298.
7. Claire Durand, « The 2000 Canadian Election and Poll Reporting under the New Elections Act », *Canadian Public Policy*, vol. 28, n° 4, 2002, p. 539-545.
8. Le journal *La Presse* a tenté de comprendre pourquoi il y avait des différences notables entre les résultats de deux sondages qu'elle avait commandés à EKOS et CROP. Le journaliste Denis Lessard (« Les écarts entre les sondages », *La Presse*, 12 juin 2004, p. A34) a donc obtenu et publié les taux de réponse pour ces sondages, avançant la différence entre les taux comme une explication possible des différences de résultats. Par la suite, le taux de réponse du sondage CROP fait au Québec seulement a également été publié.
9. Il s'agit toutefois formellement de la responsabilité du média de voir à ce que les informations soient disponibles.

mentionne pas expressément l'année des données de recensement utilisées en référence alors que Léger Marketing et COMPAS mentionnent uniquement que les données proviennent de Statistique Canada. Les informations liées au taux de réponse ne sont habituellement pas présentes<sup>3</sup> sauf pour le dernier sondage de Léger Marketing. Seul Léger Marketing (trois sondages sur quatre) et COMPAS (pour un seul sondage) mentionnent expressément la manière dont les discrets ont été traités et seul SES Research mentionne la période du jour où il effectue les entrevues.

du sondeur. Seuls *Le Journal de Montréal*, SES Research et Environics présentent la méthodologie séparément dans un encart. D'autre part, Lachapelle avait déjà relevé en 1991 la piètre qualité des graphiques illustrant l'évolution des intentions de vote. La situation sur ce point ne s'est pas améliorée. Aucun graphique illustrant l'évolution des intentions de vote, quelle que soit la période utilisée – campagne, quelques mois, dernière élection –, ne respecte la ligne de temps. Ainsi, on peut trouver à équidistance les points représentant les intentions de vote en juin 2000, en janvier 2004, en avril 2004 et trois sondages réalisés en mai de la même année. Ce type de graphique donne une représentation faussée de l'évolution des intentions de vote et peut induire le lecteur en erreur.

En conclusion



Tableau 2 Respect du paragraphe 326(3) par les firmes de sondage									
Sondeur	Méthode d'échantillonnage	Taille de l'échantillon initial	Taux de réponse	Refus et éligibles	Heure et de la tenue des entrevues	% de discrets/ % d'indécis	Traitement des discrets	Redressements et ajustements	
Ipsos-Reid	Echantillon représentatif au hasard (6/7)	-	-	-	-	Discrets 7/7 Indécis 7/7	-	Région, âge, sexe (4/4)	7 sondages
COMPAS	Echantillon national représentatif (1/2)	-	-	-	-	Discrets 2/2 Indécis 1/2	1/2	Région, âge, sexe (1/2) <sup>1</sup>	2 sondages
EKOS	Echantillon au hasard (2/4)	-	-	-	-	Discrets 4/4 Indécis et refus 3/4	-	Région, âge, sexe (4/4) <sup>1</sup>	4 sondages
Léger	-	-	1/4	-	-	Discrets 4/4	3/4	Âge, sexe, langue maternelle (3/4) <sup>4</sup> Sexe, langue maternelle et région (1/4)	4 sondages
SES Research	Echantillon aléatoire	-	-	-	-	Discrets 3/4	-	-	-
Environics	-	-	-	-	-	Discrets 0/1 Indécis 1/1	-	-	1 sondage

- = aucune information disponible

<sup>1</sup> On mentionne dans le rapport que les données proviennent de Statistique Canada, sans spécifier la source exacte.

<sup>2</sup> Entrevues de suivi avec tous les répondants du sondage, du 7 au 9 juin.

<sup>3</sup> On ne mentionne pas dans le rapport l'année des données de recensement utilisées.

<sup>4</sup> On mentionne dans le rapport que les données proviennent de Statistique Canada, sans spécifier la source exacte.

informations pour le Québec (Le Journal de Montréal et un article dans La Presse) ou pour le Québec et l'Ontario (un article dans La Presse). Un seul article, sur le site de SES Research, donne la taille de tous les échantillons régionaux et la marge d'erreur associée. Les intentions de vote dans les diverses régions ont donc été abondamment commentées par les médias étant donné les concentrations régionales des partis sans qu'il soit mention de la disponibilité d'un rapport détaillé.

formellement les dispositions de l'article 326 dans leurs publications à l'exception de la ... dans l'ensemble, les médias ont respecté

Pour ce qui est du respect du paragraphe 326(2), quatre articles sur 24 n'ont pas présenté le libellé de la question et, contrairement à ce qui s'était produit en 2000, un seul article, provenant de la Presse Canadienne, a informé ses lecteurs de la disponibilité d'un rapport détaillé et des moyens de se le procurer. Lors de l'élection de 2000, la plupart des médias renvoyaient les lecteurs aux sites Web des firmes de sondage. Nous avons donc vérifié la présence des informations requises par le paragraphe 326(3) sur les sites Web des firmes.

Le tableau 2 présente les informations disponibles. Les informations habituellement présentes portent sur la méthode d'échantillonnage, la proportion de répondants discrets ou indécis et le redressement utilisé. Léger Marketing et Environics ne précisent pas la méthode d'échantillonnage qu'ils utilisent. Les informations données par les autres firmes sont très succinctes : elles ne permettent pas de savoir si les numéros de téléphone non inscrits au bottin sont inclus dans la base d'échantillonnage ni de connaître le mode de sélection utilisé à l'intérieur des ménages. Pour ce qui est du redressement, deux firmes, SES Research et Environics, ne donnent aucune information. EKOS ne

possible de connaître la marge d'erreur des informations.

Pour ce qui est du respect du para-

graphe 326(2), quatre articles sur 24

n'ont pas présenté le

libellé de la question

et, contrairement à

ce qui s'était produit

en 2000, un seul arti-

cle, provenant de la

Presse Canadienne, a

informé ses lecteurs

de la disponibilité d'un rapport détaillé

et des moyens de se le procurer. Lors

de l'élection de 2000, la plupart des

médias renvoyaient les lecteurs aux

sites Web des firmes de sondage. Nous

avons donc vérifié la présence des

informations requises par le paragraphe

Durant la campagne du 23 mai au 27 juin 2004, 17 sondages pancanadiens ont été publiés dans les médias nationaux anglophones et francophones (*The Globe and Mail*, *The Toronto Star*, *The National Post*, *La Presse*, *Le Journal de Montréal*, *Quatre firmes*, Ipsos-Reid (7 sondages), EKOS (4), Léger Marketing (4) et COMPAS (2) ont réalisé ces sondages. De plus, Environics a publié un sondage sur son site Web et SES Research a publié sur son site Web des sondages continus pour CPAC – nous en avons retenu quatre pour ne pas avoir d'information redondante.

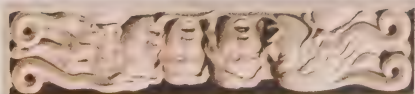
Le tableau 1 fait le bilan du respect des paragraphes 326(1) et 326(2) par les médias. Les articles retenus (24) sont ceux présentant les sondages pour une première fois. Certaines des informations requises par le paragraphe 326(1) sont maintenant automatiquement présentées par la plupart des médias, tels le nom du sondeur et du commanditaire, la période de collecte des informations, le nombre de répondants total et la marge d'erreur pour l'échantillon national. L'information donnée pour la marge d'erreur – à l'exception du *Globe and Mail* – est celle de la marge d'erreur maximale (à 50 %) pour l'échantillon total et non pas pour l'échantillon des personnes ayant répondu à la question sur l'intention

de vote. Or, la non-réponse à la question sur l'intention de vote varie de 7 % à 26 %, modifiant de façon sensible la marge d'erreur. Les informations sur la population de référence sont présentes mais extrêmement succinctes (adultes, Canadiens). Des intentions de vote régionales sont présentées dans 18 des 24 articles. L'esprit de la Loi voudrait que les informations sur la taille des échantillons et la marge d'erreur soient également présentes dans ces cas. À quelques exceptions près, ni la taille des échantillons régionaux, ni la marge d'erreur associée ne sont présentes. Lorsqu'elles le sont dans les articles, il s'agit uniquement des

**Tableau 1**  
Respect des paragraphes 326(1) et 326(2) par les médias de la Loi électorale du Canada

Paragraphe 326(1) Information mentionnée									
Paragraphe 326(2) Autre									
Média	Nombre d'articles	Sondeur (nombre)	Période de collecte	Population de référence	Nombre de répondants (National)	Marge d'erreur (National)	Nombre de répondants (Regional)	Marge d'erreur (Regional)	Libellé de la question
<i>The Globe and Mail</i>	7	Ipsos-Reid (7)	✓	✓	Canadiens (1/7)	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>2</sup>	0/7	0/7
<i>The National Post/The Gazette</i>	3	COMPAS (2)	✓	✓	Canadiens (2/3)	✓	✓	0/2	0/2
<i>La Presse/Le Journal de Montréal</i>	5	EKOS (4)	✓	✓	Canadiens, 18+ (3/5)	✓	2/3 <sup>4</sup>	1/3 (Qc)	5/5
<i>The Toronto Star</i>	3	Léger Marketing (3)	✓	✓	Canadiens (2/3)	✓ <sup>5</sup>	✓	2/3 (Qc)	2/3
<i>Presse Canadienne</i>	1	Léger Marketing (1) <sup>6</sup>	✓	✓	Adultes (1/1)	✓	✓	0/1	0/1
<i>SES Research</i>	4 <sup>7</sup>	SES Research (4)	✓	✓	Non publiée (4/4)	✓	✓	1/1	4/4
<i>Environics</i>	1	Environics (1)	✓	✓	Canadiens adultes (1/1)	✓ <sup>8</sup>	✓	0/1	0/1

✓ = information présente  
<sup>1</sup> Le *Globe and Mail* mentionne également de façon systématique le nombre de personnes ayant répondu à la question sur l'intention de vote.  
<sup>2</sup> Le *Globe and Mail* mentionne également la marge d'erreur spécifique à la question sur l'intention de vote dans ses articles.  
<sup>3</sup> Quatre articles de *La Presse* et un seul du *Toronto Star* ont été analysés, les articles des deux quotidiens étant équivalents.  
<sup>4</sup> Mention des tailles des échantillons du Québec et de l'Ontario dans l'un des articles, du Québec seulement dans l'autre.  
<sup>5</sup> Le *Journal de Montréal* mentionne également le nombre spécifique de personnes ayant répondu à la question sur l'intention de vote.  
<sup>6</sup> Norm du commanditaire du sondage non précisé.  
<sup>7</sup> Quatre sondages de SES Research ont été retenus, de façon à éviter le recoupement des échantillons.  
<sup>8</sup> Environics mentionne également le nombre de répondants qui sont admissibles au vote, c'est-à-dire qui sont citoyens canadiens et ont 18 ans ou plus.



# Les sondages et la Loi électorale du Canada

Claire Durand

Professeure, Département de sociologie, Université de Montréal

« Le droit du public à une information fiable et de qualité constitue sans nul doute l'un des principes fondamentaux de nos sociétés démocratiques... »<sup>1</sup> C'est la reconnaissance de ce principe qui a amené le législateur à introduire dans la refonte de la *Loi électorale du Canada* en 2000 un article portant sur la présentation et l'accès aux informations

méthodologiques concernant les sondages publiés durant les campagnes électorales. Dans cette loi adoptée en février 2000, le paragraphe 326(1) fait obligation de présenter, en même temps que les résultats d'un sondage, le nom du sondeur et du commanditaire, la période de collecte, la population de référence du sondage, le nombre de personnes contactées et, le cas échéant (italiques de l'auteur<sup>2</sup>), la marge d'erreur des résultats présentés. Le paragraphe 326(2) requiert la publication du libellé des questions posées ainsi que d'une mention concernant la manière dont le lecteur peut avoir accès à un rapport contenant des informations méthodologiques supplémentaires. Le paragraphe 326(3) décrit les informations qui devront être présentées dans le rapport mentionné : la méthode d'échantillonnage et diverses informations relatives à l'échantillon, au taux de réponse, au moment des entrevues et à la méthode utilisée pour rajuster les données en fonction notamment des discrets (personnes interviewées ne répondant pas à une question donnée).

## Un peu d'histoire

Rappelons qu'un tel article n'existait pas dans la Loi promulguée en 1993<sup>3</sup> malgré les représentations faites en ce sens devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie). À cette

époque, une analyse de la présentation de la méthodologie des sondages dans les médias<sup>4</sup> avait montré d'importantes lacunes. L'auteur notait particulièrement l'absence d'informations sur le taux de réponse, sur la pondération ou le redressement effectué ainsi que sur la taille des échantillons régionaux. De plus, le libellé des questions n'était pas toujours présent. Il proposait que la Loi exige la publication d'un encart méthodologique comprenant un certain nombre d'informations précises. Suite à la promulgation de la Loi, Lachapelle, dans une analyse de la présentation de la méthodologie des sondages lors de l'élection de 1993, fait un constat tout aussi désolant qu'en 1991 : « L'information méthodologique nécessaire pour juger de la qualité d'un sondage est souvent manquante ou occultée à travers l'ensemble des données fournies »<sup>5</sup>. Lors de l'élection fédérale de 1997, Andersen « reprend le flambeau » et analyse les informations méthodologiques de base dans l'ensemble des articles présentant des données de sondage. Il constate que 64 % ne mentionnent pas la période de collecte, 33 % la taille de l'échantillon, 25 % la marge d'erreur, 21 % le libellé de la question et 14 % la proportion d'indécis<sup>6</sup>.

Après la promulgation de la nouvelle Loi en 2000, Durand montre que les informations de base demandées par le paragraphe 326(1) sont généralement présentes et que le paragraphe 326(2) concernant la publication du libellé de la question sur l'intention de vote ainsi que la mention de la disponibilité d'un rapport détaillé est respectée<sup>7</sup>. Toutefois, la majeure partie des informations qui devraient apparaître dans le rapport fourni par les sondeurs (par. 326(3)) sont absentes à quelques exceptions près.

plus que les 20 % des élections de 1997 et 2000. Les conditions qui ont permis de presque tripler la représentation des femmes à la Chambre des communes dans les années 80 étaient encore réunies en 2004 : nouveaux chefs de parti, création d'un parti, taux de roulement accru des députés et règles de financement électoral améliorées. Bien que

le Parti libéral, le N.P.D. et le Bloc informels pour recruter des candidates éventuelles, le nombre de femmes candidates n'a pas augmenté. Il est donc évident que les femmes doivent obtenir un soutien plus marqué pour se présenter aux courses et recevoir l'investiture des partis. Les chefs des partis sont bien placés pour leur

fournir ce soutien, soit par une modification de leur processus d'investiture ou par la désignation directe de candidates. L'élection de 2004 a prouvé que pour atteindre le seuil significatif du tiers des députés, les chefs des partis, les appareils de parti et les femmes elles-mêmes devront faire preuve d'engagement et de volonté. ❧

1. Pendant l'élection générale de 2004, Nikki Macdonald a recueilli des données électorales pour À voix égales, un comité d'action multipartite voué à la promotion de la participation politique des femmes.
2. Candidates aux élections générales – 1921 à aujourd'hui, site Web du Parlement du Canada, [www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca).
3. Linda Trimble et Jane Atscott, *Still Counting: Women in Politics Across Canada*, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 2003, p. 46 à 48.
4. Site Web du Parlement du Canada.
5. Sydney Sharpe, *The Gilded Ghetto: Women and Political Power in Canada*, 1<sup>re</sup> éd., Toronto, HarperCollins Publishing Ltd., 1994, p. 173.
6. En 2004, 54 députées ont choisi de ne pas solliciter un nouveau mandat, contre 22 en 2000. Source : Renseignements historiques, site Web du Parlement du Canada.
7. Voir le site Web d'À voix égales, [www.avoicegales.ca](http://www.avoicegales.ca). Note : L'objectif de « 104 en 2004 » en plus d'être un slogan accrocheur, était fondé sur le souhait de voir un tiers des sièges à la Chambre des communes occupés par des femmes, le pourcentage de 30 % ayant été identifié comme seuil permettant aux femmes d'exercer une influence réelle et durable (Sharpe, *The Gilded Ghetto*, p. 218).
8. Richard J. Van Loon et Michael S. Whittington, *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, p. 304 à 325.
18. Nikki Macdonald dans une conversation avec Judy Wasylcia-Leis, députée néo-démocrate, 29 avril 2004.
27. Chiffres fournis à Nikki Macdonald par le Bloc Québécois et publiés sur [www.avoicegales.ca](http://www.avoicegales.ca).
28. Position des partis, Parlement du Canada.
29. Position des partis, Parlement du Canada.
17. Réponse de Jack Layton, chef du N.P.D., à Rosemary Sperts, présidente d'À voix égales, publiée sur [www.avoicegales.ca](http://www.avoicegales.ca), 25 mars 2004.
16. Pour une analyse des obstacles auxquels font face les femmes chefs de parti au Canada, voir Trimble et Atscott, p. 69 à 99.
15. Position des partis, 2004, site Web du Parlement du Canada.
14. Paul Martin a ainsi nommé plusieurs candidats en Colombie-Britannique, dont Ujjal Dosanjh, ancien premier ministre néo-démocrate de la province, et David Emerson, ancien président de Canfor, une entreprise forestière de Vancouver.
13. Présidente du caucus libéral national féminin, Anita Neville, députée, dans des conversations avec Nikki Macdonald, mai et juillet 2004.
22. Pour un examen utile de l'approche adoptée par le Parti réformiste et l'Alliance canadienne, voir Lisa Young, « Representation of Women in the New Canadian Party System », particulièrement les pages 191 à 196, dans William Cross, dir., *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2002.
23. Réponse de Stephen Harper, chef du Parti conservateur, à Rosemary Sperts, présidente d'À voix égales, publiée sur le site [www.avoicegales.ca](http://www.avoicegales.ca), 29 mars 2004.
24. Chiffres fournis à Nikki Macdonald par le Parti conservateur du Canada et publiés sur [www.avoicegales.ca](http://www.avoicegales.ca).
25. Position des partis, Parlement du Canada.
26. Claude Fortin, porte-parole officiel du Bloc Québécois, dans une conversation avec Nikki Macdonald le 23 juin 2004.
27. Chiffres fournis à Nikki Macdonald par le Bloc Québécois et publiés sur [www.avoicegales.ca](http://www.avoicegales.ca).
28. Position des partis, Parlement du Canada.
29. Position des partis, Parlement du Canada.

Nina Grewal (Fleetwood-Port Kells), élue en 2004, et son mari Gurmant (Newton-Delta-Nord), élu pour la première fois en 1997, forment le premier couple marié siégeant à la Chambre des communes. Le 15 juillet 2004, le greffier de la Chambre des communes, William Corbett (à droite), a fait prêter serment à ces deux députés conservateurs de la Colombie-Britannique.



## En 2004, seulement 21 % des députés à la Chambre des communes sont des femmes.

En 2004, plusieurs femmes connues ont été prises au dépourvu devant la compétitivité du processus de désignation et ont soit retiré leur candidature, soit perdu la course<sup>19</sup>. À l'élection de 2004, 96 candidats du N.P.D. étaient des femmes (31 %)<sup>20</sup>. Des 19 députés néo-démocrates élus, 5 sont des femmes, soit 26 % des membres du parti à la Chambre des communes<sup>21</sup>.

candidates – par exemple le Fonds Ellen Fairclough – et avait élu l'unique première ministre du Canada, la très honorable Kim Campbell. D'autre part, l'ancienne Alliance canadienne, tout comme son prédécesseur le Parti réformiste, avait toujours rejeté les mesures de promotion sociale favorisant la présentation de candidates<sup>22</sup>. Ainsi, lorsqu'À voix égales lui a demandé quelles mesures il allait prendre pour promouvoir l'investiture des femmes, Stephen Harper a répondu

qu'il s'en remettrait aux associations de ces femmes membres de son parti en circonscription. Il a ajouté que le succès des femmes membres de son parti était le fruit de leurs propres efforts<sup>23</sup>. En bout de ligne, à peine 36 des 308 candidats conservateurs (12 %) étaient des femmes<sup>24</sup>, 12 ont été élues sur les 99 députés conservateurs<sup>25</sup>.

Parmi les quatre dirigeants de parti retenus aux fins de cet article, le chef du Bloc Québécois Gilles Duceppe

Tout comme Paul Martin et Jack Layton, le chef du Parti conservateur Stephen Harper disputait sa première élection générale en tant que chef de parti; il avait la responsabilité additionnelle de lancer un nouveau parti sur la scène électorale. Ce parti rassemblait des points de vue différents sur la représentation des femmes. D'une part, l'ancien Parti progressiste-conservateur avait instauré certaines mesures pour encourager les femmes à se porter

## Conclusion

En tout, les courses à l'investiture des quatre principaux partis ont mené à l'investiture de 225 femmes sur 999 candidats, soit environ 23 %. Il en découle des résultats électoraux prévisibles : en 2004, seulement 21 % des députés à la Chambre des communes sont des femmes<sup>29</sup>, soit à peine

était le seul chef ayant déjà l'expérience d'une élection générale. Son parti, qui présente des candidats uniquement au Québec, a fait la preuve de son engagement à présenter des femmes candidates. Dès 2003, il s'est mis à la recherche de candidates possibles. Cependant, comme dans le cas des autres partis, certaines de ces femmes se sont retirées de la course ou n'ont pas obtenu l'investiture<sup>26</sup>. En 2004, 18 des 75 candidats bloquistes (24 %) étaient des femmes, une proportion légèrement inférieure à celle des libéraux et des néo-démocrates, qui ont présenté des candidats dans les 308 circonscriptions du Canada<sup>27</sup>. Depuis l'élection, 14 des 54 députés du Bloc (26 %) sont des femmes<sup>28</sup>.

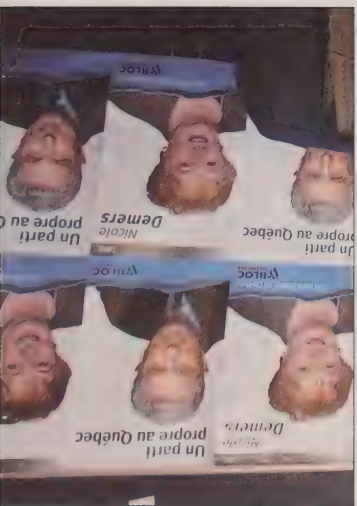


Photo: The Gazette



Photo : PC (Fred Charrand)

*Audrey McLaughlin est devenue la première femme chef d'un parti politique fédéral au congrès à la direction du N.P.D. tenu en 1989 à Winnipeg.*

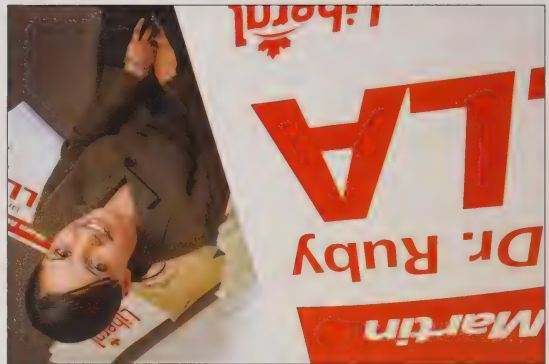
la direction en 1989, puis Alexa McDonough, élue en 1995). La présence d'une femme parmi les chefs des grands partis du Canada a une valeur de symbole : toutes les femmes souhaitant se lancer en politique – et la population dans son ensemble – ont ainsi un exemple de succès électoral au féminin, ce qui aide à vaincre les obstacles culturels et psychologiques traditionnels à la participation politique des femmes<sup>16</sup>.

Le chef du N.P.D. Jack Layton a continué le programme de promotion sociale de son parti. La politique adoptée par le N.P.D. il y a plusieurs années consiste à bloquer une course à l'investiture jusqu'à ce que l'association de circonscription puisse démontrer qu'une femme ou un membre d'une autre groupe désigné s'y présente<sup>17</sup>. Avec le temps, grâce aux mesures d'éducation et de sensibilisation, la politique a assuré la mise en candidature de femmes et d'autres membres de groupes minoritaires<sup>18</sup>. Toutefois, malgré ces règles de recrutement, certaines membres du N.P.D. ont ren-

privilegié les députés sortants pour l'investiture, son parti a tenu plus de courses à l'investiture compétitives<sup>11</sup>. En fin de compte, les libéraux ont présenté 75 candidates à l'élection de 2004, soit 24 % de leurs 308 candidats à la grandeur du pays<sup>12</sup>. Beaucoup plus de femmes qualifiées avaient été pressenties pour l'investiture du parti mais ne l'ont pas obtenue, malgré le programme informel de mentorat du parti consistant à jumeler les aspirantes à l'investiture avec une députée expérimentée<sup>13</sup>. Les libéraux avaient déjà soutenu autant de femmes candidates lors d'élections précédentes, mais Jean Chrétien avait alors nommé lui-même des candidates pour atteindre une proportion de 25 %. En 2004, Paul Martin n'a pas utilisé sa prérogative pour nommer plus de femmes candidates, il s'en est plutôt servi surtout pour nommer plusieurs candidats vedettes, des hommes pour la plupart<sup>14</sup>. S'il avait nommé plus de femmes candidates, peut-être un plus grand nombre de femmes auraient-elles été élues. Quoi qu'il en soit, 34 des 135 candidats libéraux élus, ou 25 % du caucus, sont des femmes<sup>15</sup>.

À l'élection de 2004, le Nouveau Parti

Démocratique, pour la première fois depuis 15 ans, était dirigé par un homme. Ce fait a son importance non seulement pour le parti, mais aussi pour toute la scène politique fédérale. En effet, depuis 1989, le N.P.D. avait eu pour chef une femme (Audrey McLaughlin, élue à



*Docteure Ruby Dhalla (Parti libéral), élue dans Brampton-Springdale (Ontario), est devenue la première députée sikh à la Chambre des communes du Canada.*

Photo : The Toronto Star (Richard Laurents)

circonscription qui recrutent et désignent les candidats<sup>8</sup>. L'appareil de parti joue donc un rôle crucial dans ce processus, et les chefs de parti peuvent favoriser le recrutement et la désignation de femmes candidates. En vue de l'élection générale de 2004, les quatre grands partis ont adopté des approches différentes en la matière, obtenant des résultats inégaux.

## L'élection de 2004

En 2003, lorsqu'il brigait la direction du Parti libéral, Paul Martin s'est engagé à soutenir un plus grand nombre de femmes candidates et à le faire dans des circonscriptions pouvant être remportées par le parti, déclarant qu'il nommerait lui-même des femmes candidates si les efforts de recrutement actif ne donnaient pas les résultats escomptés<sup>9</sup>. Il a soutenu vouloir que les candidats libéraux et les députés à la Chambre soient représentatifs de l'ensemble de la population, et donc que la moitié des députés élus soient des femmes<sup>10</sup> (cependant, une fois le processus d'investiture enclenché, il a affirmé qu'il n'interviendrait pas dans les affaires des associations de circonscription au niveau local). Par ailleurs, comme Paul Martin n'a pas maintenu la pratique

Les femmes à la Chambre des communes, par parti, 1980 à 2004

	1980	1984	1988	1993	1997	2000	2004
Libéral	10	5	13	36	37	39	34
Progressiste-conservateur	2	19	21	1	2	1	s.o.
Parti réformiste/Alliance canadienne	s.o.	s.o.	s.o.	7	4	7	s.o.
Bloc Québécois	s.o.	s.o.	s.o.	8	11	10	14
N.P.D.	2	3	5	1	8	5	5
Conservateur*	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	12
Autres	0	0	0	0	0	0	0
Totaux	14	27	39	53	62	62	65

\*L'Alliance canadienne et le Parti progressiste-conservateur ont fusionné en 2003 pour créer le Parti conservateur du Canada.  
Source : Parlement du Canada.

nombre de députées à remplacer. L'année précédente, deux chefs de parti avaient pris leur retraite après avoir servi tout au long des années 1990. Alexa McDonough a quitté son poste au Nouveau Parti Démocratique et, pour la première fois depuis plus de dix ans, un homme, Jack Layton, a été

De nombreux députés élus pendant les années 1990 ont décidé de se retirer de la vie politique, ce qui a ouvert l'investiture dans leur circonscription à de nouveaux aspirants.

de 2004, tenue dans un contexte politique considérablement différent, semblait être l'occasion pour plus de femmes de faire leur entrée au Parlement.

Le contexte préélectoral en 2004

L'élection de 2004 a été déclenchée dans un paysage politique renouvelé : quatre grands partis; un nouveau Parti conservateur; de nouvelles règles sur le financement politique; et un grand

élu à la tête du parti, Jean Chrétien, premier ministre et chef du Parti libéral, a été remplacé par Paul Martin. L'Alliance canadienne et le Parti progressiste-conservateur se sont fusionnés sous le nom de Parti conservateur, et ses membres ont élu comme chef Stephen Harper, ancien chef de l'Alliance. Seul Gilles Duceppe, chef du Bloc Québécois, avait déjà mené son parti dans une élection générale. Par ailleurs, de nombreux députés élus pendant les années 1990 ont décidé de se retirer de la vie politique, ce qui a ouvert l'investiture dans leur circonscription à de nouveaux aspirants<sup>5</sup>. En outre, Paul Martin a décidé, contrairement à son prédécesseur, de ne pas protéger l'investiture des députés sortants, ce qui a accru chez les libéraux la compétitivité des courses à l'investiture. Enfin, le Parlement a adopté en 2003 de nouveaux plafonds des contributions des particuliers, des entreprises et des syndicats ainsi que des dépenses des candidats à l'investiture; ce faisant, il aide les femmes à surmonter un de leurs grands obstacles,

la difficulté de trouver des fonds pour faire campagne.

À ces changements sur la scène politique s'ajoutent les progrès continus des femmes sur les plans social et économique, qui facilitent leur sélection comme candidates. Cependant, avant l'élection, on ignorait encore comment les partis – et plus particulièrement, les chefs – relèveraient le défi de la représentation des femmes. « À voix égales », un comité d'action multipartite voué à la promotion de la participation politique des femmes, a enjoint à tous les chefs de parti de prendre des mesures pour faire élire davantage de femmes à la Chambre des communes. L'objectif a été fixé à 104 en 2004, partant du principe que les femmes doivent occuper environ le tiers des sièges au Parlement pour pouvoir en influencer les débats de manière concrète et durable<sup>6</sup>.

La désignation et l'élection éventuelle d'un nombre accru de candidates dépendent largement de l'appui des chefs de parti. En effet, au Canada, les entités au cœur du processus électoral sont les partis et, dans une plus ou moins grande mesure selon le parti, ce sont leurs associations de



# Les femmes candidates Un seuil à franchir

Niki Macdonald  
Membre d'A voix égales<sup>1</sup>

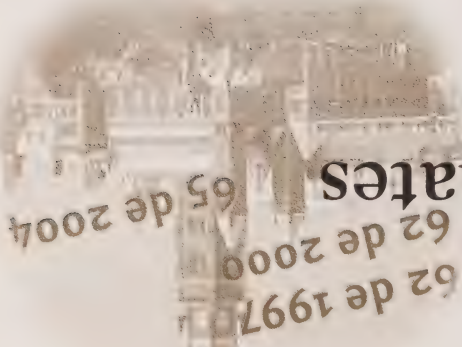
En raison de diverses circonstances, un nombre inédit de femmes ont été élues à la Chambre des communes du Canada dans les années 1980. Plusieurs de ces circonstances ont persisté au cours des années 1990, mais comme la composition de la Chambre n'a pas beaucoup changé pendant cette décennie, peu de femmes ont pu venir grossir les rangs des députées fédérales. L'élection de 2004 s'est déroulée dans un contexte politique considérablement modifié : trois des quatre grands partis avaient un nouveau chef; deux partis s'étaient fusionnés pour former le Parti conservateur du Canada; et les dispositions de la *Loi électorale du Canada* sur le financement politique avaient été complètement remaniées. Tous ces changements ouvraient la porte à un nombre accru de femmes candidates, mais encore fallait-il qu'elles remportent l'investiture de leur parti. Or, malgré les efforts déployés par la plupart des partis pour recruter plus de femmes, seulement 23 % des candidats soutenus par les quatre grands partis étaient des femmes. Il n'est donc pas surprenant que le nombre de femmes élues n'ait pas beaucoup augmenté.

## Un progrès marquant dans les années 1980

À l'élection générale de 1980, seulement 14 femmes ont été élues à la Chambre des communes; elles représentaient alors 5 % des députés. À la fin de cette décennie, leur nombre était passé à 39, ou 13,2 % des 295 députés<sup>2</sup>. Premièrement, grâce à l'amélioration de leur situation sociale et économique, les femmes sont devenues plus présentes dans les domaines où sont habituellement recrutés les candidats, soit le droit, les affaires et la politique locale. Deuxièmement, les femmes – tant au sein des

## Une représentation stable pendant les années 1990

À l'élection générale de 1993, remportée avec une grande majorité par les libéraux du premier ministre Jean Chrétien, 53 des 295 députés élus, ou 18 %, étaient des femmes<sup>3</sup>. M. Chrétien, souhaitant que les femmes représentent 25 % des candidats de son parti, a utilisé à cette fin la prérogative l'autorisant à nommer des candidats<sup>4</sup>. Les libéraux, qui ont aussi remporté les élections générales fédérales de 1997 et de 2000, ont ainsi formé pendant les années 1990 trois gouvernements majoritaires de suite, ce qui a stabilisé la composition du Parlement et réduit le taux de roulement, d'autant plus que M. Chrétien avait pour politique générale de protéger l'investiture de ses députés sortants. Par conséquent, le nombre de femmes députées n'a pas changé de l'élection générale de 1997 à celle de 2000 : aux deux élections, 62 femmes ont été élues, représentant 20 % de l'ensemble des députés. L'élection



9. Représentant du Nouveau Parti démocratique, communication personnelle, 22 juin 2004.
10. « Paul Martin fait l'éloge de la culture autochtone », Parti libéral du Canada, [www.liberal.ca/news.aspx?site=news&news=793](http://www.liberal.ca/news.aspx?site=news&news=793).
11. L'idée que la proportion des candidats autochtones dans une province doit correspondre à la proportion d'Autochtones dans la population dérive d'un modèle de représentation appelé représentation numérique, selon lequel les « institutions parlementaires doivent être des microcosmes de l'électorat et partager avec lui les mêmes caractéristiques démographiques » (voir Keith Archer, Roger Gibbins, Rainer Knopff, Heather MacIvor et Leslie A. Pal, *Parameters of Power: Canada's Political Institutions*, 3<sup>e</sup> éd., Canada, Thomson, 2002, p. 194). Il existe évidemment d'autres modèles de représentation, tels que le modèle partisan (où les députés représentent avant tout leur parti) et le modèle territorial (où ils représentent une région donnée). Dans les faits, les députés doivent concilier des exigences de représentation variées. S'il est difficile pour les Autochtones de faire élire à la Chambre des communes un nombre de députés proportionnel à leur population, c'est en grande partie parce qu'ils ne sont pas concentrés géographiquement. Pour une analyse des conséquences de cette absence de « masse critique », voir Kiera L. Ladner, « Desaffection et nation : les facteurs de la participation électorale autochtone », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 3, novembre 2003, p. 24-30.
12. Par exemple, voir Lisa Young, « Representation of Women in the Canadian Party System », dans William Cross, dir., *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2002.
13. « Interruption du dépouillement judiciaire dans la circonscription de Western Arctic », Elections Canada, [www.elections.ca/content.asp?section=mec&document=juil2004&dir=pre&lang=fr&extonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=mec&document=juil2004&dir=pre&lang=fr&extonly=false).
14. « Profil des circonscriptions électorales fédérales (CEF) de 2001 », Statistique Canada, [www12.statcan.ca/francais/census01/products/standard/fedprofile/SelectFED.cfm?R=FED03](http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/standard/fedprofile/SelectFED.cfm?R=FED03).
15. « Résultats valides de la 38<sup>e</sup> élection générale du 28 juin 2004 », Elections Canada, [www.elections.ca/content.asp?section=pas&document=index&dir=38e/revs&lang=fr&extonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=pas&document=index&dir=38e/revs&lang=fr&extonly=false).
16. « Résultats valides de la 38<sup>e</sup> élection générale du 28 juin 2004 », Elections Canada.
17. « Les chefs des Autochtones du Canada demandent à Stephen Harper d'expliquer ce qu'il pense des écrits offensants de Tom Flanagan, président de la campagne du Parti conservateur du Canada », Assemblée des Premières Nations, [www.afn.ca/frenchweb/french/Communiqués%20de%20presse%20&%20Spéches/7%20juin%2004.htm](http://www.afn.ca/frenchweb/french/Communiqués%20de%20presse%20&%20Spéches/7%20juin%2004.htm).
18. « Profil des circonscriptions électorales fédérales (CEF) de 2001 », Statistique Canada.
19. Par exemple, voir Elections Canada, *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 3, novembre 2003.
20. Par exemple, voir Lisa Young, « Representation of Women in the Canadian Party System », dans William Cross, dir., *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2002.
21. « Interruption du dépouillement judiciaire dans la circonscription de Western Arctic », Elections Canada, [www.elections.ca/content.asp?section=mec&document=juil2004&dir=pre&lang=fr&extonly=false](http://www.elections.ca/content.asp?section=mec&document=juil2004&dir=pre&lang=fr&extonly=false).

# NOTES

1. Seule exception : on mentionne brièvement dans l'article Rick Laliberte, un Autochtone qui s'est présenté comme candidat indépendant dans Rivière Churchill. Voir, par exemple, Drew Hayden Taylor, « How Native Is Native if You're Native? », et Bonita Lawrence, « Mixed-Race Urban Native People: Surviving a Legacy of Policies of Genocide », dans Ron Laliberte, *Expressions in Canadian Native Studies*, Saskatoon (Saskatchewan), University of Saskatchewan Extension Press, 2000.

Lors d'une conférence de presse à Ottawa, le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Phil Fontaine, a encouragé les Autochtones à voter, estimant qu'ils sont assez nombreux pour influencer l'issue de l'élection dans 63 circonscriptions au Canada.



Photo : PC (Fred Chartrand)

dépend aussi de ses antécédents, de son niveau d'éducation et de son expérience politique, ainsi que du profil démographique et historique de la circonscription. De nouvelles études devront être réalisées pour déterminer le rôle précis de chacun de ces facteurs sur le succès électoral des candidats autochtones.

## Conclusion

À l'élection générale de 2004, les électeurs canadiens ont élu 6 candidats autochtones sur les 27 soutenus par les cinq principaux partis. Ce taux de succès de 22,22 % peut être vu de deux façons par les Autochtones. D'un côté, il représente un nombre record de députés autochtones à la Chambre des communes. De l'autre, ces députés occupent seulement 1,9 % des sièges à la Chambre des communes, alors que les Autochtones forment 3,3 % de la population canadienne. Cette disparité continue d'inquiéter, et plus de recherches devront être menées sur certains aspects encore mal explorés, tels que la participation des Autochtones aux scrutins et dans les partis politiques, notamment comme candidats. Je soutiens qu'une représentation équilibrable et concrète des

Autochtones passe par l'accroissement de leur participation électorale, de leur présence au sein des partis, du nombre de candidats autochtones et, enfin, du nombre de députés autochtones au Parlement. Ces objectifs constituent de grands défis à relever tant pour les responsables politiques que pour les Autochtones, mais plus ces derniers s'investissent dans les processus politiques, plus ils s'assurent une représentation satisfaisante au sein des institutions politiques du Canada. ✕

3. « Peuples autochtones du Canada », Statistique Canada, [www12.statcan.ca/français/products/census01/products/territoires](http://www12.statcan.ca/français/products/census01/products/territoires) – Données intégrales (100 %) », sexes, pour le Canada, les provinces et les territoires – Données intégrales (100 %) », [www12.statcan.ca/français/Fgdb/demof4C\\_f.htm](http://www12.statcan.ca/français/Fgdb/demof4C_f.htm).
5. « Âge et sexe, chiffres de 2001 pour les deux par province et territoire (Recensement de 2001) », Statistique Canada, [www12.statcan.ca/français/products/census01/Products/Analytic/companion/abor/canada\\_f.cfm](http://www12.statcan.ca/français/products/census01/Products/Analytic/companion/abor/canada_f.cfm).
4. « Population ayant déclaré une identité autochtone, selon le groupe d'âge, par province et territoire (Recensement de 2001) », Statistique Canada, [www12.statcan.ca/français/products/census01/Products/Analytic/companion/abor/canada\\_f.cfm](http://www12.statcan.ca/français/products/census01/Products/Analytic/companion/abor/canada_f.cfm).
6. Représentant du Bloc Québécois, communication personnelle, 22 juin 2004.
7. Représentant du Parti conservateur du Canada, communication personnelle, 22 juin 2004.
8. Représentant du Parti Vert du Canada, communication personnelle, 22 juin 2004.

## Soutien obtenu par les candidats autochtones

Cinq des candidats autochtones élus l'ont été par une nette majorité (au moins cinq points de pourcentage de plus que le candidat arrivé deuxième), à la seule exception de Western Arctic où un dépouillement judiciaire a été demandé. Après la validation des résultats dans la circonscription, l'écart entre la candidate autochtone Ethel Blondin-Andrew et son plus proche rival était de 52 votes. Après un dépouillement judiciaire partiel, l'écart a augmenté à 53 votes. Mme Blondin-Andrew a donc remporté le siège.<sup>13</sup>

Le succès électoral a cependant échappé aux 21 autres candidats. On constate notamment que même si le N.P.D. a soutenu environ le même nombre de candidats autochtones que les libéraux, il n'a réussi à en faire élire aucun. De plus, aucun député autochtone n'a été élu en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard ou au Yukon. Cette situation est préoccupante, vu la



Photos: La Bonge Northern (Scott Boyes)

forte proportion d'Autochtones au Yukon, au Manitoba et en Saskatchewan, et, dans une moindre mesure, en Alberta et en Colombie-Britannique (voir tableau 2).

Or, si aucun député autochtone n'a été élu dans ces régions, ce n'est pas faute de candidats. Par exemple dans Rivière Churchill (Saskatchewan), où les Autochtones représentent environ 68 % de l'électorat<sup>14</sup>, trois candidats autochtones étaient en lice en 2004 : Earl Cook (N.P.D.), Al Ducharme (libéral) et Rick Laliberte (indépendant). C'est toutefois Jeremy Harrison, candidat conservateur non autochtone, qui a été élu avec une bonne avance<sup>15</sup>. De même, dans les 18 autres circonscriptions où des candidats autochtones ont été défait, leur rival non autochtone élu a obtenu une nette pluralité des voix<sup>16</sup>.



des rangs bloquistes et libéraux. Cependant, pourquoi dans ce cas les conservateurs, qui jouissaient d'une faveur croissante, n'ont-ils réussi à faire élire aucun candidat autochtone? Des considérations politiques ont peut-être joué en leur défaveur; plusieurs grandes organisations autochtones ont en effet appelé le Parti conservateur à clarifier ses positions sur les questions autochtones<sup>17</sup>. Le succès dépend-il plutôt de la proportion d'électeurs autochtones dans la circonscription? En 2004, des candidats autochtones ont été élus dans des circonscriptions où la proportion de la population autochtone adulte variait de 1,51 % (Louis-Saint-Laurent) à 75,84 % (Nunavut) de l'électorat. Chose surprenante, une forte proportion d'électeurs autochtones ne se traduit pas nécessairement par un appui supérieur aux candidats autochtones. Par exemple, dans Archabasca, Churchill, Rivière Churchill et Kenora, la population autochtone représentait plus de 20 % de l'électorat, mais les candidats autochtones n'ont pas été élus<sup>18</sup>. Il semble donc que les électeurs



Dans Rivière Churchill, une circonscription du Nord de la Saskatchewan, trois candidats autochtones se sont présentés : de gauche à droite, Earl Cook (N.P.D.), Al Ducharme (Parti libéral) et Rick Laliberte (indépendant).

d'hommes et de femmes candidats de chaque parti.

Comme on l'a vu plus tôt, le ratio femmes-hommes est un peu plus élevé dans la population autochtone (51,2 % de femmes contre 48,8 % d'hommes) que dans la population canadienne totale (50,9 % de femmes contre 49,1 % d'hommes). En général, les femmes sont sous-représentées parmi les candidats<sup>12</sup>. Ainsi, à l'élection de 2004, seulement 23,1 % de tous les candidats étaient des femmes. Cette sous-représentation est encore plus grande chez les candidats autochtones : à peine 18,5 % d'entre eux étaient des femmes à l'élection de 2004.

Cependant, parmi les candidats autochtones, les femmes ont été élues dans une plus grande proportion. Sur les six candidats autochtones élus le 28 juin, deux sont des femmes (33,3 %), alors que, sur l'ensemble des candidats élus, 65 sont des femmes (21,1 %). Le petit nombre de

candidats autochtones élus interdit cependant de tirer des généralisations de ces résultats.

Le N.P.D. et le Parti Vert sont ceux au sein desquels les femmes autochtones sont le mieux représentées : 25 % des candidats autochtones de ces deux partis étaient des femmes. Ce n'est pas surprenant dans le cas du N.P.D. puisqu'il a dans l'ensemble soutenu une plus grande proportion de femmes candidates que les quatre autres partis. Pour ce qui est du Parti

Vert, le ratio hommes-femmes de ses candidats autochtones est approximativement le même que celui de l'ensemble de ses candidats. Les libéraux ont soutenu le même nombre de candidates autochtones que le N.P.D., et une de plus que les Verts, mais leur ratio femmes-hommes est moins élevé que celui de ces deux partis (N.P.D., 1:3; Verts, 1:4,5). Quant au BQ et aux conservateurs, ils n'ont soutenu aucune candidate autochtone.

**Tableau 3**  
Répartition hommes-femmes des candidats par parti politique

Parti	Femmes autochtones candidates	Femmes candidates	Hommes autochtones candidats	Hommes candidats	Total des hommes	Total des candidats
BQ	0	19	1	56	57	75
Conservateurs	0	36	3	272	275	308
Verts	1	78	3	230	233	308
Libéraux	2	74	9	234	243	308
N.P.D.	2	96	6	212	218	308
Total	5	303	22	1 004	1 026	1 307

**Tableau 2**  
Candidats autochtones, par province ou territoire – élection générale de 2004

Province/territoire	Nombre total de candidats	Nombre de candidats autochtones	Nombre idéal de candidats autochtones	% de candidats autochtones	% d'autochtones dans la population
Colombie-Britannique	144	2	6	1,39	4,43
Alberta	112	6	6	5,36	5,35
Saskatchewan	56	4	8	7,14	13,61
Manitoba	56	3	8	5,36	13,64
Ontario	424	6	7	1,41	1,68
Québec	375	2	4	0,54	1,12
Nouveau-Brunswick	40	1	1	2,50	2,38
Nouvelle-Écosse	44	0	1	0	1,90
Île-du-Prince-Édouard	16	0	1	0	1,01
Terre-Neuve-et-Labrador	28	1	1	3,57	3,73
Yukon	4	0	1	0	23,28
Territoires du Nord-Ouest	4	1	2	25	50,96
Nunavut	4	1	3	25	85,22
Total	1 307	27	49	2,07	3,30

**Tableau 1**  
**Candidats autochtones, par circonscription et parti politique\***

Circonscription	Libéraux	N.P.D.	Verts	Conservateurs	BQ
Kelowna	Miles Richardson	Starleigh Grass			
Skeena-Bulkley Valley					
Athabasca	Robert Cree	Ian Hopfe			
Calgary-Ouest	Chris Shade	Tim Patterson			
Macleod	Chris Shade				
Westlock-St. Paul	Joe Dion				
Wild Rose	Jeff Horvath				
Rivière Churchill	Al Ducharme	Earl Cook			
Saskatoon-Wanuskewin	Priscilla Settee				
Yorkton-Melville	Ted Quewezance				
Churchill	Ron Evans				
Winnipeg-Nord				Kris Stevenson	
Winnipeg-Sud				Rod Bruinooge	
Brant				Helen-Anne Embry	
Hamilton-Centre				Leon O'Connor	
Kenora				Carl Chaboyer	
Middlesex-Kent-Lambton	Kevin Blake				
Niagara-Ouest-Clanbrook	Dave Heatley				
Simcoe-Nord					
Louis-Saint-Laurent					Bernard Cleary
Pontiac	David Smith				
Miramichi					
Labrador	Lawrence O'Brien				
Western Arctic	Ethel Blondin-Andrew				
Nunavut	Nancy Karetak-Lindell				

\* Les candidats dont le nom est inscrit en gras et en italique ont été élus.

## Nombre de candidats par rapport à la proportion des Autochtones dans la population

Seulement six de ces 27 candidats autochtones ont été élus : Ethel Blondin-Andrew (Western Arctic), Bernard Cleary (Louis-Saint-Laurent), Paul De Villiers (Simcoe-Nord), Nancy Karetak-Lindell (Nunavut), Lawrence O'Brien (Labrador) et David Smith (Pontiac). Cinq de ces candidats ont été élus sous la bannière des libéraux, et un, sous celle du BQ. Les candidats autochtones des trois autres partis ont tous été défaits. Les circonscriptions des six candidats autochtones élus sont situées en Ontario, au Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

## Répartition hommes-femmes par parti politique

Le tableau 3 montre la répartition hommes-femmes des candidats autochtones par parti politique. Il indique également le nombre total nombre total de candidats soutenus par les cinq partis dans chaque province ou territoire, ainsi que le nombre de candidats autochtones qui serait « idéal », c'est-à-dire proportionnel à la population autochtone dans la province ou le territoire<sup>11</sup>. Cette proportionnalité a été plus ou moins atteinte seulement en Alberta, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve-et-Labrador. Les plus grandes disparités ont été constatées au Nunavut, en Colombie-Britannique et au Manitoba.

Élections Canada s'est efforcé de rendre le processus électoral fédéral plus accueillant aux Autochtones et de les inciter à y participer. Pour ce faire, il a notamment mené des initiatives d'inscription ciblées, par exemple dans ce centre d'amitié autochtone.



Photo Wayne Brown



# Les candidats autochtones à l'élection générale de 2004

Loretta Smith

Candidate à la maîtrise, Département de science politique, Université de Guelph

Nous dressons dans les pages qui suivent un portrait statistique de la participation des candidats autochtones à l'élection générale de 2004, considérée comme un des aspects de la représentation des Autochtones au sein des institutions politiques du Canada. Vu l'importance des partis politiques comme canaux de représentation, notre analyse porte sur les candidats autochtones que les cinq principaux partis ont soutenus, ainsi que sur leur circonscription, la proportion des votes qu'ils ont obtenus et l'issue de leur campagne. Nous en arrivons à la conclusion que les peuples autochtones sont insuffisamment représentés (quantitativement et qualitativement) dans le processus électoral canadien.

Les données présentées dans cet article proviennent de sources diverses, dont les sites Web de Statistique Canada, d'Élections Canada et des partis politiques enregistrés. D'autres renseignements ont été obtenus auprès de représentants des cinq partis retenus aux fins d'analyse, soit le Bloc Québécois (BQ), le Parti conservateur du Canada (conservateurs), Le Parti Vert du Canada (verts), le Parti libéral du Canada (libéraux) et le Nouveau Parti Démocratique (N.P.D.). Nous ne tenons pas compte ici des candidats qui n'ont pas été soutenus par ces partis<sup>1</sup>. Les données utilisées reposent en grande partie sur l'auto-identification des candidats comme Autochtones qui, malgré ses lacunes inhérentes, reste le seul moyen disponible<sup>2</sup>.

## Les Autochtones au Canada

Selon les données du dernier recensement, les Autochtones représentent environ 3,3 % de la population canadienne<sup>3</sup>.

La population autochtone se distingue de la population générale à quelques égards. Par exemple, son âge moyen est plus bas (une plus grande proportion de ses membres ont moins de 19 ans)<sup>4</sup>, et son ratio femmes-hommes est un peu plus élevé<sup>5</sup>. Ces petites différences ont leur importance, comme on le verra plus loin.

## Les candidats autochtones à l'élection de 2004

À l'élection générale de 2004, le nombre de circonscriptions fédérales est passé de 301 à 308. Les cinq principaux partis ont soutenu 27 candidats s'étant identifiés comme Autochtones, dans 25 circonscriptions. Le BQ, les conservateurs, les verts, les libéraux et le N.P.D. ont soutenu en tout 1 307 candidats dans les 308 circonscriptions. Le BQ a soutenu un candidat autochtone sur un total de 75 candidats (1,33 %)<sup>6</sup>; les conservateurs, 3 sur 308 (0,97 %)<sup>7</sup>; les verts, 4 sur 308 (1,3 %)<sup>8</sup>; le N.P.D., 8 sur 308 (2,6 %)<sup>9</sup>; et les libéraux, 11 sur 308 (3,57 %)<sup>10</sup>. Le Parti libéral est donc le seul dont le pourcentage de candidats autochtones égalait ou excédait la proportion d'Autochtones dans la population canadienne.

## Ont-ils été élus?

Le tableau 1 présente les candidats autochtones des cinq principaux partis et les circonscriptions où ils se sont présentés. Sur ces 25 circonscriptions, 23 ne comptaient qu'un seul candidat autochtone, une (Athabasca) en comptait deux, et la dernière (Rivière Churchill), trois (dont Rick Lahbette, un candidat indépendant qui ne figure donc pas dans les tableaux). Les candidats dont le nom est inscrit en gras et en italique ont été élus.

## NOTES

l'ensemble, le chef libéral Paul Martin a été le mieux perçu (5,1), suivi du chef conservateur Stephen Harper (4,6), du chef du N.P.D Jack Layton (4,6) et enfin du chef du Bloc Québécois Gilles Duceppe (4,5). En premier lieu, on constate que tous les chefs ont obtenu de faibles notes. De 1974 à 1993, la plupart des chefs ont reçu une note au moins supérieure à la médiane<sup>12</sup> alors qu'en 2004, seul Paul Martin y est parvenu, et à peine.

Deuxièmement, il est intéressant de constater que les électeurs nés après 1970 ont été les plus sévères à l'endroit du premier ministre sortant mais les plus généreux dans l'évaluation des autres chefs. Un autre point intéressant est la note comparativement élevée reçue par Jack Layton et Gilles Duceppe. Nous ne pouvons pas en déterminer la cause, mais les résultats de l'évaluation des chefs par les jeunes électeurs sont une autre caractéristique qui les distingue de l'électorat dans son ensemble.

## Conclusion

L'analyse visait à mieux comprendre la participation électorale au Canada. Bien que d'autres études aient donné une idée générale des groupes les moins portés à exercer leur droit de vote, celle-ci cherchait à déterminer pourquoi les jeunes Canadiens étaient ceux qui votaient le moins. Nos recherches démontrent que les électeurs nés après 1970 ont d'autres priorités et interagissent avec le processus politique différemment de leurs aînés.

Plus particulièrement, les jeunes électeurs étaient beaucoup moins susceptibles de choisir la santé et le scandale des commandites comme priorités à l'élection de 2004. Contrairement aux électeurs plus âgés, ils voulaient plutôt leur campagne en tenant compte des tendances décisionnelles des jeunes électeurs, les partis politiques et leurs chefs pourraient plus facilement regagner l'intérêt de ceux qui ne se sentent actuellement pas concernés par le bien que la campagne ait peu influencé

1. Le taux initialement publié par Elections Canada était de 61,2 %. L'organisme a cependant recalculé ce taux à 64,1 %, après avoir radié des listes électorales définitives de l'élection générale de 2000 les noms des électeurs décédés et les doublons résultant des démenagements dans le cadre de sa mise à jour du Registre national des électeurs.
2. Tiré d'un reportage de CTV. Voir la transcription « Paul Martin Sworn in as Prime Minister » du 12 décembre 2003 sur le site [www.ctv.ca](http://www.ctv.ca) (en anglais seulement).
3. Voir John Kenneth Galbraith, *The Culture of Contentment*, Boston, Houghton Mifflin, 1992.
4. Voir l'analyse dans André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Election*, Peterborough (Ontario) Broadview Press, 2002, p. 46-61.

le choix de la majorité des Canadiens, particulièrement des électeurs plus âgés, 37 % des électeurs nés après 1970 ont choisi leur candidat durant les dernières jours de la campagne. Enfin, ils ont évalué différemment les chefs de parti. Cette analyse n'explique pas de façon définitive le phénomène de la faible participation électorale. Elle met toutefois en lumière des raisons qui semblent pousser les jeunes électeurs à voter en moins grand nombre. Le manque d'intérêt pour l'exercice de leur droit de vote n'est peut-être pas un simple signe d'apathie, mais une réaction aux débats et à la dynamique des campagnes offerts par les partis. Si ceux-ci adaptaient le contenu de leur discours électoral et de leur campagne en tenant compte des tendances décisionnelles des jeunes électeurs, les partis politiques et leurs chefs pourraient plus facilement regagner l'intérêt de ceux qui ne se sentent actuellement pas concernés par le processus électoral. ❧

5. Blais et al., *Anatomy of a Liberal Victory*.
6. En tout, POLLARA a interviewé 1 000 Canadiens adultes par téléphone du 29 juin au 4 juillet 2004. La répartition de l'échantillon est proportionnelle à la répartition de la population adulte canadienne selon les plus récentes données de recensement. POLLARA a fait don des résultats à son auteur à des fins universitaires. Nous remercions M. Michael Marzolini, pour sa généreuse contribution.
7. Heather Scofield et Campbell Clark, « Martin Waves the Flag », *The Globe and Mail*, 24 mai 2004, p. A1.
8. Robert Fife, « Martin Pledges Not to Raise Taxes », *The National Post*, 25 mai 2004, p. A1.
9. Heather Scofield et Campbell Clark, « Martin's Big Pledge: \$9-billion for Health », *The Globe and Mail*, 26 mai 2004, p. A1.
10. Brian Laghi et Heather Scofield, « Harper Platform Promises Sweeping Change », *The Globe and Mail*, 12 juin 2004, p. A4.
11. Voir par exemple Harold D. Clarke, Jane Jensen, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, 3<sup>e</sup> dir., Toronto, Gage Educational Publishing Company, 1996; et dans Jon H. Pammett et Christopher Dorman, dir., *The Canadian General Election of 2000*, Toronto, The Dundurn Group, 2001, ch. 13, p. 293-317.
12. Clarke et al., *Absent Mandate*, p. 77.

**Tableau 2**  
Principaux facteurs du vote à l'élection de 2004\*

Tous les électeurs**	24 % (60)	20 % (49)	50 % (51)
Électeurs nés après 1970***	27 % (54)	14 % (86)	59 % (51)
Électeurs plus âgés***	25 % (61)	22 % (53)	52 % (51)

\*Le nombre indiqué entre parenthèses est le pourcentage des répondants qui ont choisi chaque facteur en fondant leur choix sur la position, selon le cas, des chefs de parti, des candidats et des partis sur les enjeux.

\*\*Résultats pondérés

\*\*\*Résultats non pondérés

**Tableau 3**  
Moment du choix électoral

Tous les électeurs (%)	42	33	45
Électeurs nés après 1970**	(%)	(%)	(%)
Électeurs plus âgés**	(%)	(%)	(%)
Avant l'élection	8	2	9
Au déclenchement de l'élection	24	29	23
Pendant la campagne	25	37	24
Durant les derniers jours			

\*\*Résultats pondérés

\*\*\*Résultats non pondérés

**Tableau 4**  
Évaluation des chefs (sur une échelle de 1 à 10)

Tous les électeurs	5,1	4,7	5,1
Électeurs nés après 1970**			
Électeurs plus âgés**			
Martin	4,6	4,7	5,1
Harper	4,6	4,7	4,6
Layton	4,6	5,4	4,6
Duceppe	4,5	5,5	4,3

\*\*Résultats pondérés

\*\*\*Résultats non pondérés

mentionné que les partis avaient été le plus grand facteur dans leur décision et 24 % ont fondé leur choix sur les chefs de parti. Les candidats locaux ont été le facteur le moins important. On constate encore une fois une différence claire entre les électeurs plus jeunes et les électeurs plus âgés en termes de l'importance accordée à chaque facteur. Plus particulièrement, les électeurs nés après 1970 ont davantage fondé leur choix sur « les partis en général » que leurs aînés et ont moins porté d'attention à leurs

position des candidats sur les enjeux plutôt que leurs qualités personnelles.

On remarque d'autres écarts entre les

candidats locaux. Cependant, lorsqu'ils évaluaient les candidats, la majorité des jeunes électeurs ont surtout examiné la

*En 2004, la moitié des Canadiens ont mentionné que les partis avaient été le plus grand facteur dans leur décision.*

La dernière conclusion à tirer de l'élection de 2004 concerne les chefs de parti. Pour la première fois depuis 1984, trois des principaux partis compartaient de nouveaux chefs, et ces derniers étaient au centre de la stratégie des partis. Tout au long de la campagne, les Canadiens ont pu observer et juger les nouveaux chefs. Ces derniers n'en sont pas sortis indemnes. Dans le cadre de son étude, POLLARA a demandé aux Canadiens d'indiquer leurs impressions de chaque

choix lorsque l'élection a été déclenchée. Près du quart (24 %) ont attendu le début de la campagne – probablement pour mieux connaître les enjeux, les chefs et les partis – pour décider quel parti soutenir. Le quart des électeurs (25 %) ont pris leur décision durant les derniers jours de la campagne. Bien que la campagne ait peu influencé le choix de la majorité des Canadiens – surtout des électeurs plus âgés – les électeurs nés après 1970 ont pris plus de temps à se décider et ont été plus influencés par le déroulement de la campagne. Fait assez étonnant : 37 % des jeunes électeurs ont attendu les derniers jours de la campagne pour choisir leur candidat. Nous ne pouvons pas déterminer si ces électeurs sont restés indécis jusqu'à ce moment ou s'ils attendaient simplement la dernière minute pour examiner leurs options. Il est toutefois évident que la campagne était plus pertinente pour les électeurs plus jeunes que pour les plus âgés.

chef de parti sur une échelle de 1 à 10 (où 1 signifiait « pas du tout impressionné » et 10 signifiait « très impressionné »). Dans

Jeffrey Tran, un élève en 6<sup>e</sup> année à l'école intermédiaire Bloorlea, à Toronto, participe au Vote étudiant 2004. Plus de 263 000 élèves de 1 168 écoles ont pris part à ces élections simulées, tenues en juin 2004 avec le soutien d'Élections Canada, qui visaient à familiariser les jeunes de moins de 18 ans avec le processus électoral.



Photo : The Toronto Star (Tannis Toohay)

L'éducation, qui ont généralement été occultés pendant la campagne. Étant donné ces préoccupations distinctes, une campagne axée sur la santé et le scandale des commandites allait moins toucher les jeunes électeurs que leurs aînés.

Toutefois, on constate certaines différences entre les électeurs plus jeunes et plus âgés. L'échantillon total était composé de 19,5 % d'électeurs nés après 1970

Les chefs de parti articulaient volontairement leur discours électoral autour des priorités de l'ensemble des électeurs canadiens. Comme l'illustre le tableau 1, le tiers des Canadiens ont mentionné que les soins de santé étaient l'enjeu électoral principal, 18 % ont mentionné les enjeux liés à la confiance et à la responsabilité, et 4 % ont cité le scandale des commandites. Les enjeux liés à l'économie (l'économie en général, le chômage, le déficit, la dette et les impôts) ont été mentionnés par 11 % des électeurs canadiens.

500 millions de dollars en déductions pour les familles ayant des enfants; une rencontre immédiate des premiers ministres pour élaborer un plan sur les soins de santé; et une augmentation des dépenses de défense<sup>10</sup>.

Principaux enjeux à l'élection générale de 2004*				
Enjeu	Tous les électeurs		Électeurs nés après 1970	
	(%)	(%)		
Soins de santé	32	19		
Chômage, emplois	1	—		
Économie	3	8		
Déficit, dette	4	3		
Impôts	3	6		
Unité canadienne, Québec, régionalisme	1	—		
Ressources, environnement	2	2		
Enjeux sociaux	1	3		
Gouvernement, confiance, reddition de comptes des partis, chefs	18	16		
Scandale des commandites	4	1		
Éducation	3	11		
Autre	11	8		
Aucun, ne sait pas	18	23		

\*Question ouverte : À votre avis, quel a été le principal enjeu à l'élection de 2004?  
\*\*Résultats pondérés  
\*\*\*Résultats non pondérés

et de 80,5 % d'électeurs plus âgés. Bien que les deux groupes partageaient les mêmes priorités — les soins de santé et la responsabilité — les jeunes électeurs étaient proportionnellement moins nombreux à indiquer les soins de santé ou le scandale des commandites comme enjeu principal. Ils opéraient d'ailleurs un avantage pour les enjeux touchant les aînés pour les enjeux touchant les jeunes.

Le tableau 2 résume les conclusions sur l'élection de 2004. Il précise entre parenthèses la proportion des choix qui étaient motivés par des « enjeux » plutôt que par les qualités personnelles ou l'approche générale d'un parti. En 2004, la moitié des Canadiens ont

de chances qu'un électeur plus âgé d'entendre parler des enjeux qui l'intéressaient.

**Les facteurs du choix électoral**

conservateur qui détruirait le tissu social du pays par des politiques à l'américaine faisant chuter les impôts? Les conservateurs ont répliqué que les libéraux

## Le problème du manque de participation électorale n'est pas propre au Canada.

visaient à détourner l'attention de la corruption apparente dans le scandale des commandites. Le deuxième jour de campagne, les principaux chefs de parti y sont allés de leur position sur les réductions d'impôts : le chef libéral Paul Martin promettait le statu quo, le chef conservateur Stephen Harper, une importante réduction des impôts et le chef néo-démocrate Jack Layton, la responsabilité fiscale. Le 25 mai, Paul Martin a dévoilé la pierre angulaire de sa campagne, un programme de soins de santé de plus de 9 milliards de dollars, pour tenter de reprendre les rênes du débat électoral après des mois consacrés aux scandales et à la mauvaise gestion présumée des fonds publics. La plateforme conservatrice, en plus de prévoir une réduction d'impôts pour les revenus de 35 000 à 70 000 \$, proposait

l'auteur propose qu'une des raisons de la faible participation électorale provient du fait que la population née après 1970 a d'autres priorités et interagit différemment avec le processus électoral que les cohortes plus âgées.

Il ajoute que la disparité des priorités, des évaluations de partis, chefs et candidats et des réactions à la dynamique des campagnes peut expliquer l'intérêt plus faible des jeunes électeurs pour le vote.

## Les priorités

Le 23 mai 2004, le premier ministre a demandé à la gouverneure générale Adrienne Clarkson de dissoudre le Parlement et de déclencher l'élection générale du 28 juin. D'entrée de jeu, il a lancé l'avertissement nationaliste que les conservateurs changeraient le Canada à l'image des États-Unis. Il a tenté de réduire la question électorale clé à un choix criant entre un gouvernement libéral qui investirait chaque année des milliards de dollars dans la santé et les programmes sociaux et un gouvernement



Photo : Randy Hargreaves  
Les jeunes Canadiens sont nombreux à ne pas s'intéresser à la politique, et seulement une minorité d'entre eux votent.

incertain, ce qui a pourtant peu incité les Canadiens à se rendre aux urnes. Comme le suggèrent Blais et ses collègues, il semble qu'en bout de ligne, la génération née après 1970 s'intéresse moins à la politique électorale que ses aînés; elle est moins attentive, moins bien informée et pour l'instant, rien ne montre qu'elle se tourne vers d'autres formes de participation politique. Sur une note plus positive, la génération plus jeune n'est pas plus insatisfaite de la politique que les générations précédentes. Il semble qu'il y ait un problème de désengagement plutôt que de mécontentement ouvert.

Le présent article vise à approfondir la compréhension actuelle de la participation électorale au Canada. Alors que les études antérieures ont établi quels électeurs votent le moins, l'auteur souhaite comprendre pourquoi la génération d'électeurs nés après 1970 fuit davantage les urnes. D'après un sondage national réalisé par POLLARA auprès de 1 000 Canadiens adultes



Photo : PC/The Chronicle Herald (Peter Parsons)

Des personnes âgées voient dans un foyer pour aînés à Halifax, en Nouvelle-Écosse. Le taux de participation électorale est habituellement élevé chez ce groupe d'électeurs.



# Le fossé des générations Pourquoi les jeunes Canadiens ne votent pas

André Turcotte

Professeur adjoint, École de journalisme et de communication, Université Carleton

Si un « Parti contre le vote » avait présenté des candidats à l'élection générale canadienne de 2004, il aurait formé le gouvernement. Voilà où en est rendue la participation politique dans l'une des plus anciennes démocraties du monde, où l'apathie générale et le manque d'intérêt commencent à envahir le processus électoral. Le 28 juin 2004, environ deux électeurs canadiens sur cinq ont boudé les urnes, faisant diminuer la participation électorale pour la quatrième élection consécutive.

Après l'élection générale de 2000, où seulement 64,1 % des électeurs inscrits ont voté, administrateurs électoraux et politiciens ont pris acte du problème et déployé efforts et ressources pour y remédier. Elections Canada a notamment lancé pendant la récente élection une campagne publicitaire pour encourager les jeunes à voter. Même le premier ministre Paul Martin a fait du renouvellement démocratique l'un de ses objectifs. Lorsqu'il est officiellement devenu le 21<sup>e</sup> premier ministre du Canada le 12 décembre 2003, il a déclaré : « En tant que premier ministre, j'entends rallier les Canadiens autour d'un nouvel objectif national et d'un nouveau programme de changement et de réalisations [...] Nous allons changer les procédés d'Ottawa pour inciter les Canadiens à renouer avec le processus politique et accomplir des percées concrètes dans nos priorités. » [Traduction libre] Pour autant, le taux de participation a encore baissé.

Le problème du manque de participation électorale n'est pas propre au Canada. Nous sommes d'ailleurs vifs à répliquer que moins de la moitié des électeurs américains participent à leurs élections. Une telle comparaison n'a cependant rien de rassurant. Comme l'a observé

John Kenneth Galbraith, la non-participation systématique de certains groupes de citoyens encourage les politiciens et les stratégies politiques à simplement ne tenir aucun compte des besoins et des problèmes des abstentionnistes. Ils conçoivent leur plateforme électorale pour gagner la faveur des groupes les plus susceptibles de voter : les citoyens blancs, nantis, instruits et plus âgés, créant ainsi une « culture de contentement » où les groupes qui profiteraient le plus d'une intervention gouvernementale sont laissés en marge de l'élaboration des politiques. Ce phénomène mérite une attention particulière dans le contexte canadien. Comme l'ont démontré André Blais et ses collègues de l'Étude électorale canadienne, ce ne sont pas tous les Canadiens qui se désintéressent du vote, mais plutôt un groupe d'électeurs précis qui se détache graduellement du processus électoral. D'après leur analyse, la plus importante conclusion à tirer du déclin de la participation depuis 1988 est qu'il ne touche pas l'ensemble de l'électorat, mais se concentre chez les Canadiens nés après 1970. Il en découle que le taux de participation à l'élection de 2000 a été affaibli par le poids grandissant des générations plus jeunes, qui s'intéressent moins à la politique que leurs aînés. On peut en conclure que les explications fondées sur les particularités de l'élection, comme le fait qu'il n'y avait aucune raison « valable » de voter, ne sont guère convaincantes<sup>4</sup>. Les résultats de l'élection de 2004 ont prouvé la valeur prémonitrice de l'argument de l'équipe de l'Étude électorale canadienne. Contrairement aux élections de 1997 et de 2000, celle de 2004 était une course serrée dont l'issue était

# NOTES

Même aux dernières journées de la campagne de 36 jours, beaucoup de jeunes ne pouvaient pas identifier le premier ministre ou les autres chefs de parti. La photo montre les quatre participants au débat télévisé : (de gauche à droite) Stephen Harper, chef du Parti conservateur, Jack Layton, chef du N.P.D., Paul Martin, chef du Parti libéral, et Gilles Duceppe, chef du Bloc Québécois.



Photo : PC (Fred Chartrand)

d'attente pour les interventions chirurgicales. On peut citer d'autres exemples : les impôts étaient une question plus importante que l'environnement pour les jeunes, mais à peine 28 % d'entre eux savaient quel parti avait promis d'éliminer la TPS sur les produits de première nécessité pour les familles; la plupart des jeunes étaient opposés à l'accroissement du budget de la défense, mais à peine 40 % connaissaient le parti qui s'était engagé à y investir 2 milliards de dollars supplémentaires par année; et, malgré leur appui au registre des armes à feu, moins d'un jeune sur trois pouvait donner le nom du parti qui proposait son abolition. On peut difficilement voter de façon éclairée lorsqu'on ne sait même pas qui sont les premiers ministres potentiels ni quelles sont les promesses de leur parti.

libéral; c'était pire pour les autres partis : 53 %, 66 % et 36 % (au Québec) ne connaissaient pas le nom du chef du Parti conservateur, du N.P.D. et du Bloc Québécois respectivement. Les jeunes avaient encore plus de difficulté à associer les

1. André Blais, Elisabeth Gidengil et Neil Nevitte, « Where does turnout decline come from? », *European Journal of Political Research*, vol. 43, n° 2, mars 2004, p. 221 à 236. Voir aussi Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte et Richard Nadeau, « La politique électorale : où sont passés les jeunes? », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 2, juillet 2003, p. 9 à 14. Ce numéro de *Perspectives électorales* était consacré à la participation électorale des jeunes.
2. Voir Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, « Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants », Ottawa, Elections Canada, 2003. Consultable à [www.elections.ca](http://www.elections.ca).
3. L'étude électorale canadienne de 2004 s'est déroulée en trois étapes : une enquête quotidienne pendant la campagne auprès d'un échantillon représentatif de 4 373 Canadiens (taux de réponse de 55 %), une enquête postélectorale, et un questionnaire à retourner par la poste. L'institut de recherche sociale de l'Université York s'est chargé du travail de terrain. L'étude a été financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada avec le concours d'Elections Canada. Les données citées dans l'article proviennent de l'enquête effectuée pendant la campagne électorale postélectorale (deuxième diffusion). Les questionnaires utilisés se trouvent à [www.ces-ec.umontreal.ca](http://www.ces-ec.umontreal.ca).
4. Voir Gidengil et al., « La politique électorale : où sont passés les jeunes? »

Selon l'Étude électorale canadienne de 2004, la santé était de loin l'enjeu le plus important à l'élection de 2004 pour les électeurs de tous les groupes d'âge.



Photo: Getty Images

## Les jeunes Canadiens font-ils la sourde oreille?

Les jeunes ont aussi des opinions quelque peu différentes sur diverses questions relatives à la justice. Par exemple, ils sont plus opposés que les Canadiens plus âgés à la peine de mort pour les meurtriers (chez les moins de 30 ans, les opposants – majoritaires – sont de 15 points plus nombreux que les partisans, alors que les opinions sont divisées beaucoup plus également chez les plus de 30 ans). De même, les jeunes sont un peu plus enclins à croire que la réadaptation est une meilleure solution à la délinquance juvénile que l'application de peines sévères. C'est cependant au chapitre du registre des armes à feu qu'on observe le plus grand écart : un peu plus de la moitié des jeunes sont opposés à son abolissement, alors que cette position est très minoritaire chez les Canadiens plus âgés, surtout ceux de 60 ans et plus.

(seule exception : une majorité des jeunes s'opposent à une augmentation des dépenses militaires). Il existe cependant quelques questions où les générations diffèrent considérablement d'avis, soit les rôles sexuels, le mariage entre personnes de

semble partager un nombre surprenant de priorités avec les Canadiens plus âgés, et il ressort clairement que la santé a été l'enjeu principal d'un grand nombre d'électeurs au scrutin de 2004, peu importe leur âge. Par ailleurs, on relève un nombre relativement peu élevé de questions où les opinions des jeunes et des électeurs plus âgés divergent fortement; souvent, il n'y a que des différences de degré. Par exemple, les jeunes sont peut-être plus critiques à l'égard de la libre entreprise, mais un grand nombre de leurs aînés partagent leur scepticisme. Sur le plan des dépenses non plus, les priorités ne diffèrent pas sensiblement quoique, comme on pouvait s'y

## Sur une échelle de 0 à 10, les jeunes accordent à leur intérêt pour la politique une cote de 4,5.

même sexe et la race. Il y a donc un risque que l'opinion des jeunes dans ce domaine ne soit pas entendue s'ils n'exercent pas leur droit de vote. Toutefois, il serait prématuré d'agiter le spectre de la sous-représentation sur la base des données présentées dans cet article. Le fait est que les jeunes forment le groupe d'âge le plus satisfait du fonctionnement de la démocratie au Canada et de leurs chefs, ce qui est encourageant. Malgré tout, on aurait tort de prendre à la légère leur faible taux de participation, notamment parce qu'il est symptomatique d'une désaffection politique plus profonde.

L'Étude électorale canadienne de 2004 fournit des nombreuses indications de cette désaffection. Les priorités peuvent-être les mêmes d'un groupe d'âge à l'autre, mais les moins de 30 ans sont proportionnellement beaucoup moins nombreux à être capables de nommer le parti politique le mieux placé pour s'en occuper. Or, puisque ce groupe est aussi celui où l'idée que tous les partis sont pareils est la moins répandue, on ne peut attribuer ce résultat qu'à une ignorance des choses politiques chez les jeunes. De fait, sur une échelle de 0 à 10, les jeunes accordent à leur intérêt pour la politique une cote de 4,5, tandis que les plus de 60 ans lui donnent une cote de 7,5.

Le manque de connaissances politiques des jeunes est parfois stupéfiant : pendant les 10 dernières journées de la campagne, 40 % des jeunes ne pouvaient toujours pas identifier Paul Martin comme chef du Parti

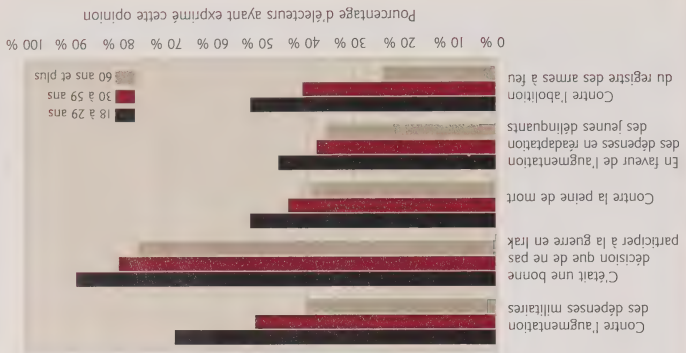
plus enclins à se dire au moins moyen-  
nement satisfaits du fonctionnement de  
la démocratie au Canada (63 %).

## Les jeunes Canadiens sont-ils plus ouverts à la diversité et aux modes de vie non traditionnels?

Jusque-là, l'analyse des opinions politiques révèle un nombre étonnamment faible de différences entre les jeunes Canadiens et ceux de 30 ans et plus. Cependant, le tableau change lorsqu'on examine les attitudes à l'égard de questions sociales telles que la race, le sexe et le mariage entre personnes de même sexe. Par exemple, dans une plus large proportion que les autres groupes d'âge, les jeunes estiment que la société devrait faire plus pour les minorités ethniques (voir figure 3). Il s'agit très probablement d'une différence de nature générationnelle. Les jeunes d'aujourd'hui ont grandi dans un Canada beaucoup plus diversifié sur le plan ethnique que leurs parents ou leurs grands-parents. Par conséquent, il est plausible qu'un plus grand proportion d'entre eux connaissent des gens qui ont été victimes de préjugés raciaux ou de discrimination, ou appartiennent eux-mêmes à une minorité ethnique.

Les expériences formatives des jeunes Canadiens ont également été différentes de celles de leurs aînés sur d'autres plans. Par exemple, ils sont nés dans une société où un nombre record de femmes travaillent à l'extérieur et occupent des professions dont l'accès leur était autrefois plus difficile. Par conséquent, les jeunes de cette génération sont beaucoup plus susceptibles d'avoir eu un père qui a pris part activement à leur éducation et aux travaux ménagers. Il n'est donc pas surprenant que les opinions sur les rôles de la femme et de l'homme diffèrent

Figure 5  
Options sur l'utilisation de la force et la justice



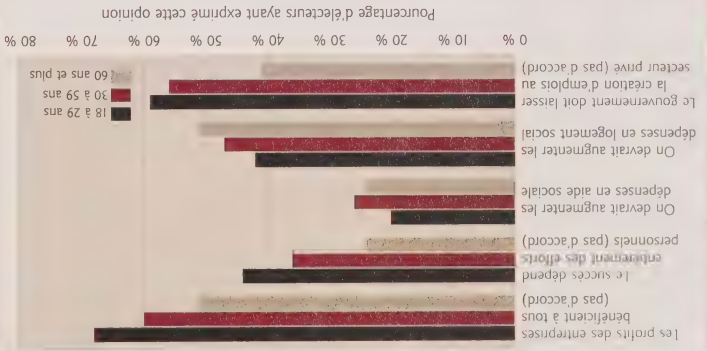
considérablement entre les groupes d'âge. Les moins de 30 ans sont beaucoup moins enclins à croire qu'il serait utile pour la société que plus de femmes restent à la maison avec les enfants. En fait, ils sont proportionnellement deux fois plus nombreux que les personnes de 60 ans et plus à rejeter cette conception traditionnelle des rôles sexuels. Les jeunes sont aussi plus nombreux à se dire en faveur de l'accès facile aux avortements, quoique leur attitude à ce sujet ne soit pas si différente de celle des Canadiens de 30 à 59 ans.

Les jeunes adultes d'aujourd'hui ont grandi dans une société où la diversité des modes de vie et orientations sexuelles est de plus en plus acceptée, ce dont témoigne leur attitude face au mariage entre personnes de même sexe : non moins de la moitié des 18 à 29 ans y sont favorables, contre seulement 14 % des plus de 60 ans. Cette différence repose sur l'opinion plus positive qu'ont les jeunes des gays et lesbiennes (voir figure 4). Sur une échelle de 0 à 100, les jeunes – tout comme les 30 à 59 ans – sont proportionnellement beaucoup plus nombreux à donner une cote positive (plus de 50 sur 100) à ce

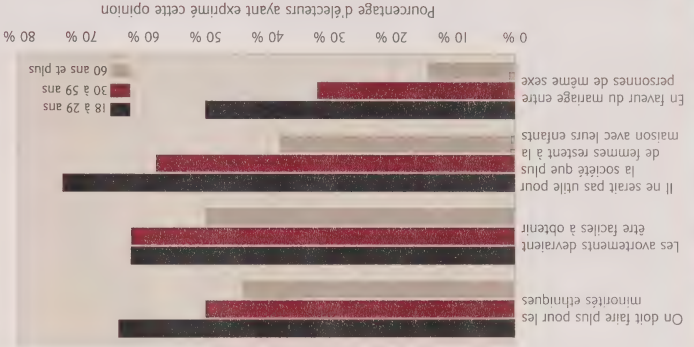
## Les jeunes Canadiens sont-ils plus opposés à l'utilisation de la force?

La décision du Canada de ne pas participer à la guerre en Irak est appuyée par une majorité de Canadiens de tous âges (voir figure 5), mais tout particulièrement par les jeunes. On constate la même tendance relativement à d'autres questions liées à l'utilisation de la force, notamment celle du budget de la défense. Ainsi, une grande majorité des 18 à 29 ans s'opposent à l'accroissement du financement de l'armée.

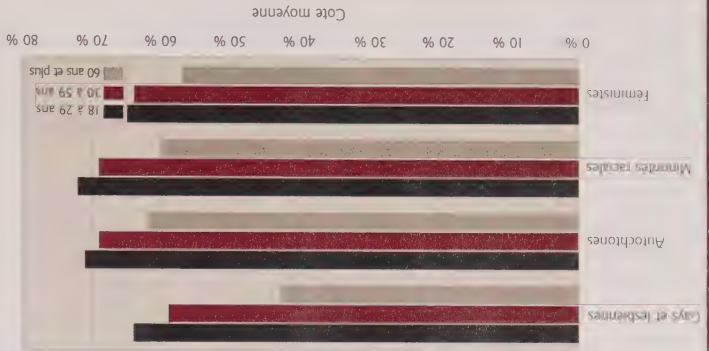
**Figure 2**  
Opinions sur le rôle de l'État et l'entreprise privée



**Figure 3**  
Enjeux sociaux



**Figure 4**  
Opinion de différents groupes sociaux



rejeter la responsabilité sur la société, et les jeunes forment le groupe le moins en faveur de l'accroissement de l'aide sociale et des dépenses en logement social.

Les moins de 30 ans sont aussi les moins nombreux à souhaiter une augmentation de l'impôt des sociétés : 38 % sont en faveur, contre 52 % chez les 30 à 59 ans et 44 % chez les plus de 60 ans. Ils ne sont guère plus susceptibles que la moyenne des Canadiens à penser que les entreprises devraient avoir moins de pouvoir (28 % contre 32 %), mais ils sont les moins enclins à croire que les syndicats devraient avoir moins de pouvoir (31 %). De manière générale, il est difficile de voir dans ces données une quelconque hostilité des jeunes envers le monde des affaires. Il est vrai que les moins de 30 ans semblent réticents à confier entièrement la création d'emplois au secteur privé, mais ils ne diffèrent pas vraiment en cela des Canadiens de 30 à 59 ans (voir figure 2).

De même, on a du mal à prouver l'existence d'une désaffection particulière des jeunes à l'égard du gouvernement et de la politique. On trouve certainement des indications de désaffection chez les moins de 30 ans, mais pas plus que chez les Canadiens plus âgés. En fait, la proportion des jeunes qui estiment que les politiciens sont prêts à mentir pour être élus (86 %) ou que les partis tiennent rarement leurs promesses électorales (51 %) est proche de la moyenne nationale. Les moins de 30 ans seraient même plutôt moins frustrés que les Canadiens plus âgés par la politique. Ils sont les moins susceptibles de croire que tous les partis politiques sont pareils et que le gouvernement ne s'intéresse pas vraiment à ce qu'ils pensent (33 % et 53 % respectivement). Enfin, les jeunes sont les

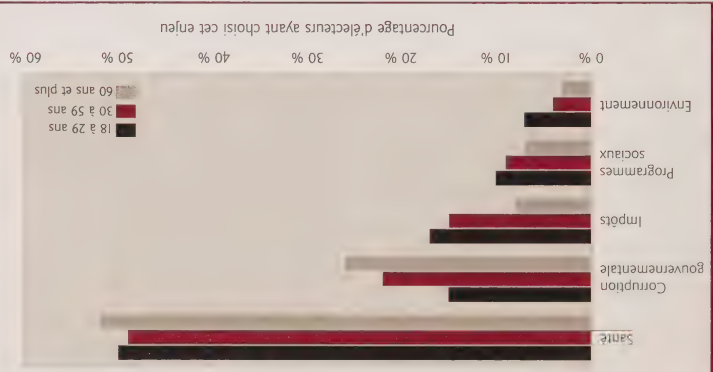
Photo : Randy Harquail



Tous groupes d'âge confondus, c'est la santé qui est donnée comme enjeu prioritaire par les répondants : environ la moitié et le quart d'entre eux la placent respectivement aux premier et deuxième rangs des enjeux les plus importants. En fait, l'une des constatations les plus surprenantes de l'étude est l'uniformité des priorités des Canadiens, peu importe leur âge. On peut donc difficilement attribuer le déclin du vote des jeunes à une négligence des enjeux qui leur tiennent à cœur. Seule différence

La similitude de priorités va à l'encontre des idées reçues sur le lien entre l'âge et 30 ans. Canadiens de moins de 30 ans. impôts) chez les troisième (derrière les et plus, mais au Canadiens de 30 ans importants chez les deuxième rang des enjeux les plus corruption gouvernementale arrive à la

Figure 1  
Enjeu électoral le plus important



*L'une des constatations les plus surprenantes de l'étude est l'uniformité des priorités des Canadiens, peu importe leur âge.*

**Les jeunes Canadiens sont-ils plus critiques à l'égard des entreprises et du gouvernement?**

On répète souvent que les jeunes adultes se méfient des grandes entreprises et du gouvernement. Il est vrai qu'ils sont plus sceptiques que les Canadiens plus âgés à l'égard de la libre entreprise. Ils sont aussi plus nombreux à douter que les profits des entreprises finissent par bénéficier à tous – y compris les plus pauvres – et à s'opposer à l'idée selon laquelle le succès dépend entièrement des efforts personnels (voir figure 2). Ces opinions ne sont toutefois pas celles de la majorité : plus de la moitié des moins de 30 ans disent que ceux qui ne réussissent pas dans la vie ne peuvent en

et le vote. On sait que le taux de participation électorale augmente d'environ 15 points en moyenne entre les âges de 20 et 50 ans<sup>4</sup>. Souvent, on attribue cette augmentation à l'impact de l'âge sur l'importance pour les individus des enjeux habituels de toute élection. Par exemple, on suppose que plus une personne vieillit, plus elle se soucie des soins de santé, devant successivement s'inquiéter de la santé de ses enfants, de celle de ses vieux parents et finalement de la sienne. De même, on s'imagine que la question des impôts sera de première importance pour les travailleurs pendant leurs années de rémunération maximale. Il semble pourtant que l'âge n'a pas eu une grande incidence sur les priorités à l'élection de juin dernier.



# La sourde oreille Les jeunes adultes et les enjeux électoraux

Elisabeth Gidengil  
Professeure, Département de science politique  
Université McGill

André Blais  
Professeur, Département de science politique  
Université de Montréal

Joanna Everitt  
Professeure agrégée, Département de science politique  
Université du Nouveau-Brunswick (Saint-Jean)

Patrick Fournier  
Professeur adjoint, Département de science politique  
Université de Montréal

Neil Nevitte  
Professeur, Département de science politique  
Université de Toronto

Les optimistes qui pensaient que le taux de participation à l'élection de 2004 serait plus élevé qu'aux précédentes parce que l'issue du scrutin est restée incertaine jusqu'à la fin ont été confondus : plus de Canadiens que jamais se sont abstenus de voter le 28 juin dernier. Depuis l'élection de 1988, la participation électorale a diminué de 15 points, et en 2004, seulement 60,9 % des électeurs au pays ont voté. L'analyse détaillée des taux de participation depuis l'élection générale fédérale de 1968 montre que le déclin est en grande partie attribuable à la succession des générations : les jeunes Canadiens d'aujourd'hui sont beaucoup moins susceptibles de voter que leurs parents ou leurs grands-parents à leur âge. En fait, selon notre enquête, le taux de participation à l'élection de 2004 a été de 15 points moins élevé chez les Canadiens de 18 à 29 ans que chez ceux de 30 ans et plus. Aucun facteur n'explique à lui seul cette tendance, mais il semble qu'un grand nombre de jeunes Canadiens décrochent complètement du processus électoral.

Beaucoup s'inquiètent de cette situation, qui a fait couler beaucoup d'encre pendant l'élection de 2004. Pourtant, on sait très peu de choses sur l'impact de la désaffection des

## Les jeunes Canadiens ont-ils des priorités différentes?

On entend souvent dire que les jeunes ne s'intéressent pas à la politique parce que les partis et les politiciens n'accordent pas assez d'importance aux enjeux qui leur tiennent à cœur. Il semble toutefois que cette hypothèse ne tient pas la route si on examine la question de l'environnement, habituellement considérée comme très proche des sensibilités des jeunes. Invités à indiquer l'enjeu auquel ils attachaient le plus d'importance à l'élection générale de 2004 (voir figure 1), seulement 7 % des 18 à 29 ans interrogés ont désigné l'environnement et à peine 16 % d'entre eux l'ont placé au second rang de leurs priorités. En fait, parmi cinq enjeux proposés, l'environnement arrive bon dernier chez les répondants de ce groupe d'âge – tout comme chez les Canadiens plus âgés.

jeunes sur la représentation électorale. À l'aide des données de l'Étude électorale canadienne de 2004, nous tenterons dans le présent article de répondre à la question suivante : en quoi les opinions des jeunes sur divers enjeux d'actualité diffèrent-elles de celles des Canadiens plus âgés?



Les membres des Forces canadiennes – y compris les professeurs et le personnel de soutien administratif dans les écoles des Forces canadiennes à l'étranger – peuvent voter par bulletin spécial aux élections fédérales, peu importe où ils sont basés. Les Forces canadiennes comptent plus de 62 000 électeurs inscrits dans 1 046 unités au Canada et ailleurs dans le monde. En Afghanistan, l'adjudant Robert McCann du Québec reçoit un bulletin de vote et la liste des candidats, le 15 juin 2004 au bureau de vote par anticipation installé au camp Julien pour les militaires canadiens membres de la Force internationale d'assistance à la sécurité.

Elections Canada a aussi contribué à l'édition 2004 de l'Étude électorale canadienne (EEC), un projet de recherche majeur mené pour toutes les élections générales canadiennes depuis 1968. Nous collaborons cette étude depuis l'élection générale de 1997, et l'équipe de l'EEC de 2004 a rédigé le premier article figurant dans le présent numéro de *Perspectives électorales*.

Pendant l'élection, les médias, des organismes communautaires et des personnes intéressées ont porté une grande attention à la participation électorale. Plus particulièrement, la question de la participation des jeunes a été l'un des principaux sujets de discussion de la campagne électorale – sans toutefois devenir un enjeu politisé. Favoriser la participation des jeunes, une responsabilité prévue à l'article 18 de la *Loi électorale du Canada*, constitue un engagement clé de mon Bureau. En tant que directeur général des élections, je

## NOTES

1. Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 38<sup>e</sup> élection générale tenue le 28 juin 2004 présentée au Parlement le 21 octobre 2004. Ce rapport peut être consulté en ligne à [www.elections.ca/gen/rep/rep2/stat2004\\_f.pdf](http://www.elections.ca/gen/rep/rep2/stat2004_f.pdf).
2. Seule exception : l'élection de 1972.
3. Cette étude a été menée auprès de quelque 95 000 électeurs en tout, et ses résultats, généralisés à l'ensemble de l'électorat canadien, ont une marge d'erreur de  $\pm 4\%$ , 19 fois sur 20.

4. Ce taux de 25 % est celui donné pour les jeunes de 18 à 24 ans dans l'étude *Pourquoi la participation décline aux élections fédérales* commandée par Elections Canada aux professeurs Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc en 2002. Cette étude est fondée sur les données d'un sondage auprès de votants de non-votants (l'étude ainsi que la base de données et le rapport méthodologique connexes se trouvent sur le site Web d'Elections Canada, à [www.elections.ca/](http://www.elections.ca/)

un effort de sensibiliser tous les Canadiens au processus électoral et à leur droit de vote démocratique. Notre principal message exprime le fait que le droit de vote au sein de notre système démocratique découle de la valeur intrinsèque, de l'égalité fondamentale de chaque personne. Cependant, ce droit n'a de sens que lorsqu'il est exercé; le vote est le geste *primaire* de la démocratie.

Elections Canada continue de mettre l'accent sur la participation électorale des jeunes. À cette fin, nous avons mené une étude sur le taux de participation à l'élection de 2004 par groupe d'âge, à l'aide d'un échantillon aléatoire de sections de vote dans chaque province et territoire<sup>3</sup>. Selon les résultats, le taux de participation des jeunes de 18 à 21 ans et demi habilités à voter pour la première fois en 2004 a été de 38,7 %. Bien que ce taux semble de beaucoup supérieur à celui de 2000, qu'on avait situé à 25 %, je signale qu'on ne peut faire de comparaison directe, les méthodes employées étant différentes<sup>4</sup>. Nous approfondirons cette étude.

En conclusion, je tiens à remercier les auteurs publiés qui ont contribué au présent numéro. Leurs articles apportent un éclairage nouveau à une vaste gamme d'enjeux; ce faisant, non seulement ils approfondissent notre compréhension de la 38<sup>e</sup> élection générale, mais ils alimentent les discussions publiques continues sur les améliorations à apporter au processus électoral du Canada. Elections Canada entend poursuivre les réformes qui ont fait du Canada un modèle de démocratie électorale à l'échelle mondiale. La recherche est un élément important de ce processus. ✕

*Jean-Pierre Kingsley*

Jean-Pierre Kingsley

content.asp?section=lois&document=index&dir=tur/tud&lang=f&textonly=false). Comme les études fondées sur des sondages surstimulent toujours le taux de participation, les chercheurs ont recouru, conformément à la pratique conventionnelle, à des corrections statistiques et des pondérations pour estimer le taux de participation des différents groupes d'âge.

fédéral, tenue par Elections Canada conjointement avec le Canadian Centre for Indigenous Research, Culture, Language and Education, en janvier 2004 à l'Université Carleton. Ces consultations ont été autant d'occasions d'échanges fructueux. La moitié des 329 agents des relations communautaires nommés à la 38<sup>e</sup> élection générale avaient pour public cible la communauté autochtone. Ils ont aidé à la révision ciblée, vu à l'établissement dans la communauté autochtone de lieux de scrutin tenus par des fonctionnaires électoraux autochtones, et fait part au directeur du scrutin des préoccupations de la communauté locale. Plus de 600 bureaux de scrutin ont été installés dans des réserves des Premières nations et des communautés comme scrutateurs et greffiers du scrutin.

Elections Canada a collaboré avec des centres d'amitié afin de tenir les électeurs autochtones informés sur l'élection, et, avec la coopération de la National Aboriginal Women's Association, nous avons diffusé du matériel en anglais, français et inuktitut, dont 240 000 guides de l'électeur. Nous avons aussi mis sur notre site Web des documents dans 10 autres langues autochtones fréquemment utilisées.

La participation électorale des Autochtones a reçu une plus grande attention à cette élection que jamais auparavant. Une semaine avant le jour d'élection, le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Phil Fontaine, a déclaré lors d'une conférence de presse : « Pour la première fois de son histoire récente, l'Assemblée des Premières Nations encourage les Autochtones à aller voter. »

### Réponse aux demandes de renseignements des électeurs

Pour mieux répondre aux demandes de renseignements des électeurs, nous avons lancé un Service d'information à l'électeur (SIE) accessible 24 heures sur 24. Ce service recourait entre autres à un système de réponse vocale automatisé, à des centres d'appels et à une application libre-service sur le Web. Il suffisait de donner son code postal ou son adresse au SIE pour savoir où aller voter. Pendant la période électorale, Elections Canada a répondu à environ 750 000 appels, et les directeurs du scrutin, à 1,1 million.

Nous avons aussi remanié notre site Web pour y offrir plus de contenu que jamais. Pendant la période électorale, notre site a été visité 1 580 672 fois, ce qui représente une augmentation de 76 % par rapport à la 37<sup>e</sup> élection générale. Quant à notre nouveau service Résultats du soir d'élection, il a enregistré 50 186 visites en trois heures.

### Le vote à la 38<sup>e</sup> élection générale

*aux questions d'un électeur.*

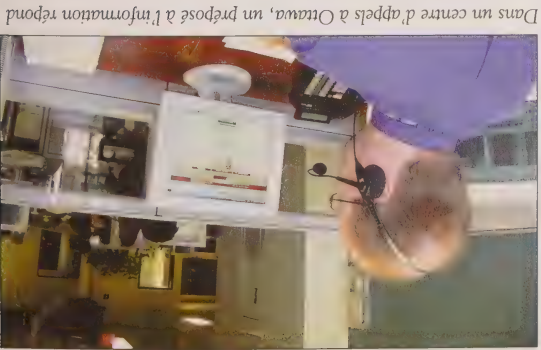


Photo Wayne Brown

En tout, 13 683 570 électeurs ont voté à l'élection générale de 2004. La plupart ont voté le jour d'élection, dans les quelque 60 000 bureaux de scrutin (dont environ 1 100 étaient des bureaux de scrutin itinérants) installés à près de 15 000 endroits différents. Les 18, 19 et 21 juin 2004, près de 1,25 million de personnes – plus de 60 % de plus qu'à l'élection de 2000 – ont voté dans l'un des quelque 2 700 bureaux de vote par anticipation au pays.

Un peu plus de 250 000 Canadiens – dont environ 22 300 électeurs des Forces canadiennes et 7 700 Canadiens vivant à l'étranger – ont voté par bulletin spécial à l'élection générale de 2004. Le vote par bulletin spécial a aussi servi entre autres à des étudiants hors de leur circonscription, des patients dans des établissements de soins de courte durée, des détenus et d'autres électeurs en région éloignée (par exemple, dans 23 phares en Colombie-Britannique, plusieurs stations de surveillance des feux de forêt en Alberta, deux mines de diamants dans les Territoires du Nord-Ouest et une mine d'or au Nunavut, ainsi qu'au projet de la baie Voisey au Labrador).

Le taux de participation officiel à l'élection du 28 juin 2004 s'établit à 60,9 %. À l'élection de 2000, nous avons déterminé que le taux de participation était de 64,1 % – au lieu des 61,2 % initialement rapportés, après élimination des doublons sur les listes électorales définitives.

### Conclusion

Elections Canada poursuit son analyse de l'élection générale de 2004 au moyen de sondages auprès de divers intervenants. Ils nous aideront à améliorer nos systèmes et nos procédures et à préciser les améliorations à la Loi électorale du Canada dont je recommanderai l'adoption.



Photo : Wayne Brown

Des agents réviseurs mènent la révision ciblée dans un nouveau quartier de banlieue.

efforts accrus, l'inscription à domicile devient de moins en moins efficace, et ce, pour plusieurs raisons. Entre autres, les gens sont plus réticents à ouvrir leur porte à des étrangers et ils passent plus de temps hors du foyer; or, les agents réviseurs ne peuvent pas inscrire les personnes absentes du foyer sans preuve d'identité. Par conséquent, nous continuerons d'explorer de nouvelles méthodes d'inscription, telles que l'inscription en ligne, qui pourrait considérablement améliorer le service aux électeurs.

La tenue du registre est plus que jamais un effort collectif. Les partis politiques enregistrés et les députés partagent avec nous la responsabilité de l'exactitude du registre. Ensemble, nous continuerons d'améliorer le registre, et en particulier d'accroître l'inscription des jeunes, de raffiner le géocodage des adresses rurales et de rendre le registre plus à jour.

## La carte d'information de l'électeur (CIE)

À la 38<sup>e</sup> élection générale, nous avons amélioré la carte d'information de l'électeur en inscrivant après le nom de l'électeur « ou à l'électeur » plutôt que « ou à l'occupant ». Pour les électeurs qui ont déménagé, Postes Canada a reçu la directive de ne pas faire suivre la carte à leur nouvelle adresse, mais de la laisser à l'adresse indiquée. Lors d'un sondage postélectoral réalisé par Les Associés de recherche EKOS inc. pour le compte d'Élections Canada, environ 84 % des répondants se rappelaient avoir reçu une carte personnalisée, et 95 % d'entre eux se rappelaient que leurs renseignements personnels sur la carte (nom et adresse) étaient exacts.

## Les communications avec les électeurs

Le troisième élément devant être amélioré était les communications avec les électeurs. Notre campagne publicitaire véhiculait des messages clairs et faciles à comprendre qui informaient les Canadiens sur le processus d'inscription et de vote et les motivaient à participer à l'élection. Les publicités

s'inscrivaient résolument dans une perspective jeunesse et soulignaient la possibilité de voter en tout temps pendant la période électorale. Des messages à l'intention des Autochtones ont aussi été diffusés par des journaux communautaires, des stations de radio et le Réseau de télévision des peuples autochtones. Nous avons élaboré notre campagne publicitaire après avoir consulté divers intervenants dont des électeurs, des parlementaires et les partis politiques.

Nous avons aussi créé une série d'initiatives de sensibilisation des jeunes et des Autochtones, des études révélant un faible taux de participation électorale chez ces groupes d'électeurs. Les agents des relations communautaires auprès des jeunes ont repéré des quartiers à forte concentration d'étudiants pour des campagnes d'inscription ciblée, aidé à trouver des lieux de scrutin faciles d'accès pour les jeunes et fourni de l'information sur l'inscription et le vote à la communauté et aux chefs de file étudiants. Notre site « Jeunes électeurs » remanié et ses renseignements sur le processus électorale ont été consultés plus de 103 000 fois pendant l'élection.

Nous avons créé ou soutenu diverses initiatives pour les jeunes, en coopération avec d'autres organismes dont Le vote étudiant 2004, l'Institut du Dominion, Rush the Vote, la Fondation Historica et La cablo-éducation. Nous avons aussi collaboré avec quatre associations étudiantes postsecondaires à la création d'une affiche destinée aux campus. Ces partenariats sont traités plus en détail dans mon rapport au Parlement.

Nos initiatives de rayonnement auprès des électeurs autochtones ont été fondées sur des consultations avec les dirigeants des associations autochtones nationales, ainsi que sur la table ronde sur les jeunes Autochtones et le processus électorale

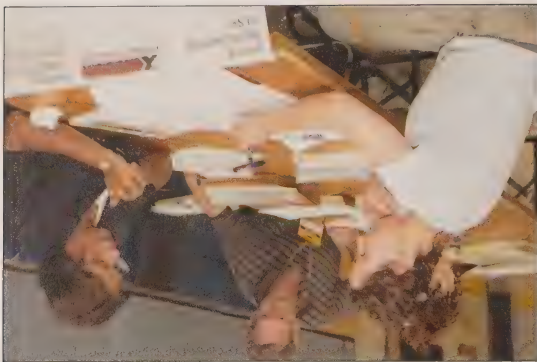


Photo : Randy Haqqani

Pendant le vote par anticipation ou le jour d'élection, les électeurs qui ne s'étaient pas encore inscrits ont pu le faire au bureau de scrutin.

## Les principales initiatives d'Élections Canada pour l'élection générale de 2004

À la suite de la 37<sup>e</sup> élection générale en 2000, Élections Canada a désigné quatre éléments à améliorer en priorité :

- 1) la qualité des listes électorales; 2) la carte d'information de l'électeur envoyée à chaque électeur inscrit; 3) les communications avec l'électeur par la campagne publicitaire; et 4) le service de renseignements au public. Comme le démontre mon rapport sur la 38<sup>e</sup> élection générale, nous avons respecté notre engagement d'améliorer ces quatre domaines.

### L'amélioration du Registre national des électeurs et du processus de révision

Grâce aux améliorations apportées au registre, nous estimons que plus de 95 % des électeurs figuraient sur les listes préliminaires à la 38<sup>e</sup> élection générale, et 83 % ( $\pm 2$  %) à la bonne adresse. C'est un progrès marqué par rapport à la 37<sup>e</sup> élection générale (89 % et 79 % respectivement). Les résultats améliorés découlent de plusieurs initiatives importantes.

Tout d'abord, nous avons encore amélioré notre capacité de mettre à jour le registre en optimisant notre utilisation des sources de données existantes et en recourant à de nouvelles sources, dont les dossiers de permis de conduire de l'Alberta et le Programme national sur les changements d'adresse de Postes Canada. Une collaboration constante avec les organismes électoraux des provinces et territoires a aussi contribué à l'amélioration.

Nous avons aussi élargi la couverture du registre, surtout auprès des jeunes, en ajoutant des électeurs à partir de sources de données administratives telles que l'Agence du revenu du Canada (ARC). Depuis 2002, après une modification de notre entente avec l'ARC, les contribuables admissibles qui ne figurent pas déjà dans le registre peuvent consentir sur leur déclaration de revenus

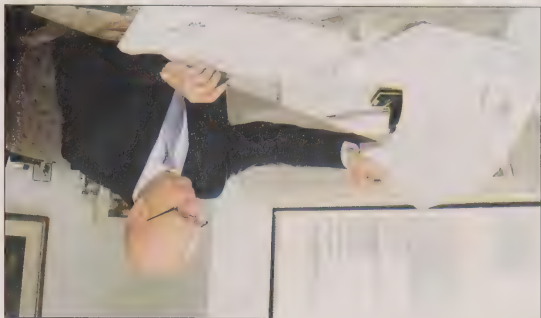


Photo : Randy Houqua

Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, signe les 308 brefs électoraux – un par circonscription – de l'élection générale du 28 juin 2004.

à s'y faire inscrire. Elections Canada doit toutefois confirmer la citoyenneté de ces personnes avant de les ajouter au registre. À cet effet, en 2003, nous avons envoyé par la poste des trousseaux d'inscription à plus de 2,2 millions d'électeurs éventuels. Quelque 275 000 personnes ont confirmé leur citoyenneté et ont été ajoutées au registre; 80 000 autres personnes nous ont écrit pour nous aviser qu'elles n'avaient pas la citoyenneté.

En février 2004, nous avons écrit à quelque 1,1 million de Canadiens ayant eu 18 ans après la 37<sup>e</sup> élection générale pour leur rappeler leur droit de vote et veiller à ce qu'ils s'inscrivent pour l'élection à venir. Après le déclenchement de l'élection, nous avons envoyé une deuxième carte à 250 000 jeunes qui n'étaient pas encore inscrits pour leur indiquer comment s'inscrire pendant la période de révision ou aux bureaux de scrutin. L'amélioration de nos données géographiques et d'adressage demeure une autre priorité. Depuis 2000, la proportion des cartes numériques est passée de 65 % à 87 %, ce qui augmente notre capacité de les associer au bon bureau de scrutin.

Les modifications apportées à notre système informatique de gestion des inscriptions (RÉVISE) depuis 2000 ont beaucoup facilité le processus de révision et amélioré l'exactitude des listes. Entre autres, le système nous permet maintenant de transférer les données des électeurs qui déménagent dans une autre circonscription afin d'éviter les doublons sur les listes. Il nous permet aussi d'envoyer aux directeurs du scrutin les mises à jour en date de la mi-mai, y compris plus de 80 000 déménagements signalés par Postes Canada, ont été transmis aux directeurs du scrutin au début de la période électorale.

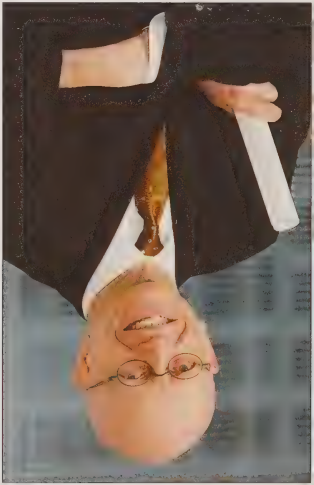
Également, nous avons amélioré le processus de révision ciblée. Dans le cadre de ce processus, des agents réviseurs parcourent de porte en porte les secteurs à faible taux d'inscription sur les listes préliminaires pour inscrire les électeurs. Nous avons établi un registre des adresses à haute mobilité et effectué une analyse démographique des données du registre afin de repérer les secteurs à faible taux d'inscription. Nous avons fourni cette information aux directeurs du scrutin avant l'élection générale, comme complètement à leurs listes de résidences nécessitant une révision ciblée.

À l'élection de 2004, les agents réviseurs ont visité quelque 1 295 000 adresses et rempli des formulaires d'inscription pour environ 266 000 ménages. À l'élection générale de 2000, ils avaient visité 515 000 adresses et rempli des formulaires d'inscription pour 192 000 ménages. Il semblerait donc que, malgré nos

# L'élection générale de 2004

La 38<sup>e</sup> élection générale du Canada a eu lieu le 28 juin 2004. La période électorale, lancée le 23 mai, succédait à une période de profonds changements législatifs et politiques, y compris un redécoupage des circonscriptions, une nouvelle réglementation de l'enregistrement des partis et du financement politique, la désignation de plusieurs nouveaux chefs de parti et la fusion de deux partis.

Ce numéro spécial de *Perspectives électorales* est consacré à l'élection générale de 2004. Il couvre une grande variété de sujets, dont la participation électorale des jeunes, la représentation des femmes et des Autochtones parmi les candidats et les députés, ainsi que l'impact des dispositions législatives régissant les sondages d'opinion et le financement des partis politiques. En outre, trois auteurs examinent les répercussions que pourraient avoir des changements institutionnels qui ont récemment fait l'objet de débats publics, à savoir la réforme du système électoral et les élections à dates fixes.



Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections du Canada

Afin de mettre en contexte les articles du présent numéro, les pages qui suivent donnent un aperçu de la 38<sup>e</sup> élection générale. Je résumerai d'abord le contexte législatif de l'élection, puis je décrirai les principales initiatives d'Elections Canada. Je terminerai par un survol des travaux de recherche et d'analyse postélectoraux menés par Elections Canada en vue de la 39<sup>e</sup> élection générale.

## Le contexte de l'élection générale de 2004

La 38<sup>e</sup> élection générale a eu lieu dans un contexte législatif complexe et en évolution. Les principaux changements législatifs découlaient du projet de loi C-24, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*, qui a transformé significativement le régime de financement politique. Les nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, plafonnent les contributions politiques et interdisent les contributions des syndicats et des personnes morales aux partis politiques et à leurs candidats à la direction. De plus, elles étendent les exigences en matière de divulgation et d'enregistrement aux associations de circonscription ainsi qu'aux candidats à l'investiture et à la direction des partis. Enfin, elles ont institué un système d'allocations trimestrielles aux partis enregistrés financé par les fonds publics et fondé sur le nombre de votes obtenus à l'élection générale précédente.

Un autre grand défi qu'il a fallu relever est la mise en œuvre du Décret de représentation de 2003, qui a fait passer le nombre de circonscriptions fédérales de 301 à 308. Conformément à la loi, les limites des circonscriptions fédérales sont révisées après chaque recensement décennal (10 ans) pour tenir compte des changements de population. Le projet de loi C-5, *Loi sur la date* de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003, a fixé l'entrée en vigueur du décret au 1<sup>er</sup> avril 2004.

En mai 2004, le projet de loi C-3, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu*, a modifié les exigences d'enregistrement des partis politiques par suite de l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*. Dans son arrêt de juin 2003, la Cour suprême du Canada a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de la Loi exigeant que les partis politiques soutiennent au moins 50 candidats à une élection générale pour pouvoir s'enregistrer. Aux termes des nouvelles dispositions, tout parti politique qui remplit certaines exigences administratives peut s'enregistrer s'il soutient au moins un candidat confirmé. À l'élection générale de 2004, 12 partis étaient enregistrés, soit un de plus qu'à l'élection générale de 2000.

1	Message du directeur général des élections
6	La sourde oreille : les jeunes adultes et les enjeux électoraux Elisabeth Gidengil, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier et Neil Nevitte
12	Le fossé des générations : pourquoi les jeunes Canadiens ne votent pas André Turcotte
17	Les candidats autochtones à l'élection générale de 2004 Loretta Smith
23	Les femmes candidates : un seuil à franchir Nikki Macdonald
28	Les sondages et la Loi électorale du Canada Claire Durand
33	Le projet de loi C-24 : substituer l'État au secteur privé? Ian Stewart
38	L'efficacité de notre système électoral en 2004 Laurence LeDuc
43	Application d'un système de représentation proportionnelle mixte à l'élection de 2004 Henry Milner
49	Élections à date fixe : amélioration ou nouveaux problèmes? Don Dessernud
	Même si l'idée peut sembler bonne, des élections à date fixe ne peuvent pas véritablement fonctionner dans notre régime parlementaire

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Recherche nationale et internationale et Élaboration de politiques, Rédaction, *Perspectives électorales*, Élections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6 (MIRPD-RNIEP@elections.ca).

directeur général des élections du Canada.

exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du

adjoins ainsi que les employés d'Élections Canada. Les opinions

électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs

les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes

s'adressent aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections :

Canada. Elle est publiée trois fois par année. Cette publication


*Perspectives électorales* est une publication préparée par Élections

par le Parlement

*Élections Canada est une institution indépendante établie*

**Perspectives**

**Élection générale de 2004**



**Rédaction**

Recherche nationale et internationale  
et Élaboration de politiques


Pour plus de renseignements, veuillez  
communiquer avec Élections Canada :

Téléphone : 1 800 463-6868

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

© ELECTIONS CANADA 2005  
ISSN 1488-3388  
EC 91830  
Tous droits réservés

IMPRIMÉ AU CANADA



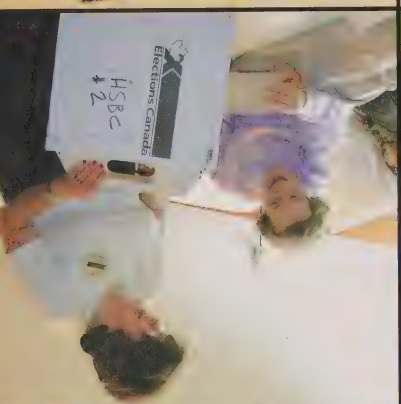
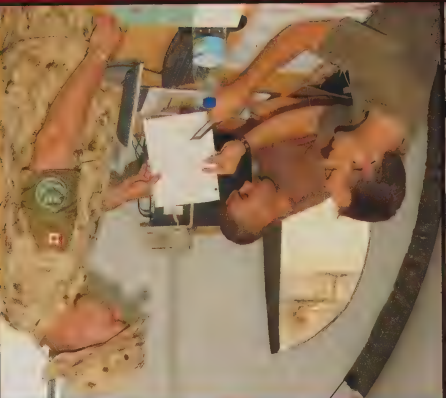
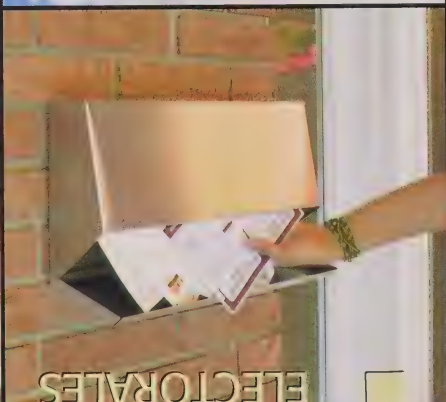
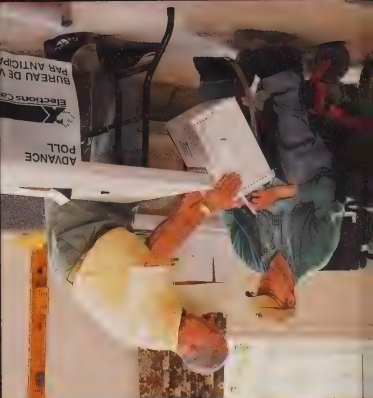
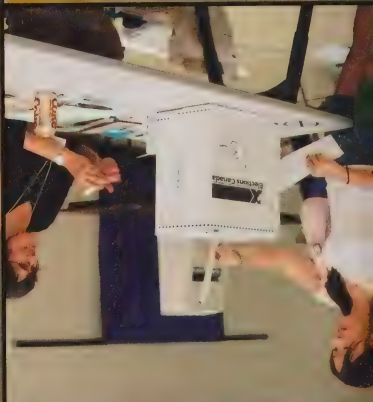
Eleanor Milne, Chris Fairbrother  
et Marcel Joannisse  
Le Voie (1979-1980)  
Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm,  
Chambre des communes, Ottawa

Le Voie est une sculpture qui orne le  
mur est de la Chambre des communes.  
Les quatre têtes aux longs cheveux  
qui forment la base de cette sculpture  
entonnent les premières syllabes de  
l'hymne national : « O-Canada ».

Photos de la page couverture : Randy Harquail,  
Wayne Brown et Cpl John Bradley

# Perspectives

ELECTORALES

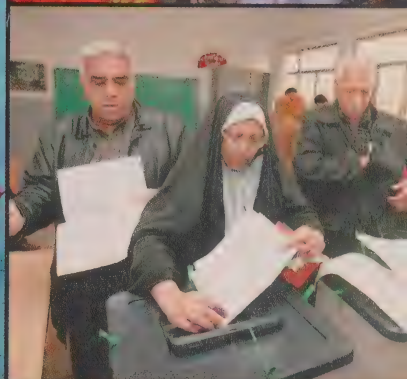


# Élection générale de 2004

# ELECTORAL Insight

  
Elections Canada  
[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

Gov't Publications



## International Electoral Co-operation

Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

Diane R. Davidson  
Deputy Chief Electoral Officer  
and Chief Legal Counsel

Gisèle Yasmeeen  
Senior Director  
Outreach, Communications  
and Research

Wayne Brown  
Managing Editor

For more information, contact  
Elections Canada:  
Telephone: 1 800 463-6868  
[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

© ELECTIONS CANADA 2006  
ISSN 1488-3538  
EC 91831

ALL RIGHTS RESERVED  
PRINTED IN CANADA



Cover photos  
(clockwise from  
top right):

Voters hold identity  
cards, near Madras,  
India, 2004.  
AP (M. Lakshman)

Iraqis vote in  
Baghdad, 2005.  
CP (Paul Assaker)

Ballots in Palestinian presidential  
election wait to be counted, 2005.  
AP (Kevin Frayer)

Voting in Accra, Ghana, 2004.  
AP (George Osodi)

Bolivian woman deposits ballot in  
La Paz, 2002. AP (Dolores Ochoa)



Eleanor Milne, Chris Fairbrother and  
Marcel Joannisse  
*The Vote* (1979–1980)  
Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm,  
House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture  
on the east wall of the House of Commons  
chamber, shows four heads with flowing  
hair whose mouths shape, in song, the  
first syllables of Canada's national  
anthem, "O-Can-na-da."

# Contents

VOL. 8 • NO. 1 • MARCH 2006

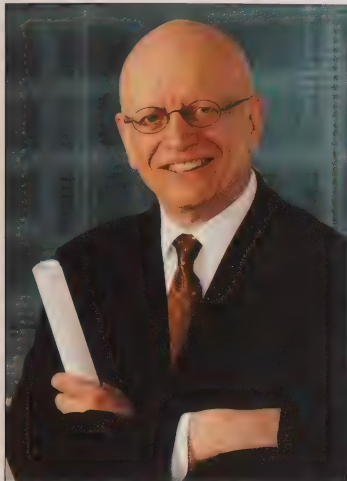
- 1 Chief Electoral Officer's Message
- 6 International Electoral Co-operation: A View from Mexico  
Manuel Carrillo
- 13 The ACE Project – A New Vision  
Thérèse Pearce Laanela
- 18 Improving Vote Count Verification in Transitional Elections  
Eric C. Bjornlund
- 24 Political Financing and International Electoral Co-operation  
Steven Griner
- 30 International Electoral Co-operation and Assistance:  
Lessons from Bosnia and Herzegovina  
Peter Woolstencroft and John Fraser
- 36 Referendum Regulation: Canada and the United Kingdom  
as Models for Fair Practices  
Matt Qvortrup
- 43 Profile: The Bond of Trust – A Guarantee for Democracy  
Jean-Louis Roy
- 47 Electoral Observation: Guides, Guidelines and Handbooks
- 49 What's New: Electoral Technology Accord  
Gerald Huhtala

*Elections Canada is an independent  
body set up by Parliament*

*Electoral Insight* is published by  
Elections Canada. It is intended  
for those interested in electoral  
matters, including parliamentarians,  
officials of electoral management  
bodies and academics. The opinions  
expressed are those of the authors;  
they do not necessarily reflect those of  
the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions that might be of interest  
to *Electoral Insight* readers are welcome,  
although publication cannot be guaran-  
teed. If used, submissions may be edited  
for length and clarity.

Please address all contributions and  
letters to *Electoral Insight*, Outreach,  
Communications and Research,  
Elections Canada, 257 Slater Street,  
Ottawa, Canada K1A 0M6  
(EI-PE@elections.ca).



Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

## International Electoral Co-operation

The issues of *Electoral Insight* that Elections Canada has published in the past few years have dealt largely with electoral participation in Canada, particularly among youth, Aboriginal people, persons with disabilities, and women. In this issue, we broaden the field of view to examine international electoral co-operation and assistance.

Elections Canada has long played an active role on the world scene, offering its experience to new democracies and international organizations that promote democratic electoral processes. Since 1990, Elections Canada has participated in hundreds of international democratic development initiatives in nearly 100 countries. The purpose of such missions is to build mutually beneficial relationships through the exchange of information and expertise, so that all those involved learn from the experience. Our

participation in international projects has included advising on constitutional and election law provisions, as well as all aspects of election administration. It has also involved conducting pre-election evaluations to assess the electoral environment and identify potential problems, training election officials, and developing and conducting voter education programs.

International assistance and co-operation ranges in effort from a small, one-time sharing of information to long-term, multi-faceted partnerships with other electoral management bodies. An example of the latter is our long-standing relationship with Mexico's Federal Electoral Institute (IFE), which began in 1993 with the visit by a group of Mexican electoral administrators to Elections Canada. Over the years, Elections Canada and IFE have collaborated on a number of important initiatives, including a series of trilateral conferences (with the United States) on various aspects of electoral administration, the signing of two five-year bilateral co-operation agreements (in 1996 and 2001), and professional exchange visits of electoral personnel. I am pleased that this issue of *Electoral Insight* includes an article by Manuel Carrillo, Chief of Staff for International Affairs at IFE.

Electoral assistance and co-operation can also take the form of comprehensive international evaluation missions. Two Canadian-funded international missions, which I chair, are described below. The approach taken by these missions is one of accompaniment – that is, the establishment of close ties with the electoral commissions involved, over and above traditional electoral observation, with peer review and the sharing of analyses and information on an ongoing basis. This approach, though unique to the world of international electoral observation, is in reality a continuation of the kind of relationship Elections Canada has developed and fostered for a number of years on a bilateral basis. As illustrated by our relationship with IFE, it is an approach based on respect for the independence of the partner electoral commission, as well as for the culture and history of the country.

The International Mission for Iraqi Elections (IMIE) is a recent example of such a relationship. This model of electoral co-operation has received international recognition for its peer-to-peer approach and systematic examination of all aspects of electoral administration, including the legal framework for elections, voter registration and education, the role of the media, vote counting procedures, and electoral complaints processes, to name a few examples. Each aspect is the focus of an in-depth assessment by an internationally

### IMIE

International Mission for Iraqi Elections

recognized expert. The mission is led by a steering committee composed of independent electoral management bodies from around the world. These two elements – expert assessment and peer-level review by electoral management bodies – combine to make the model unique and credible, and to provide for effective interaction and capacity development with Iraqi electoral authorities.

The IMIE was established on December 20, 2004, as a result of the Iraq Election Monitoring Forum, organized by Elections Canada in Ottawa with the encouragement of the United Nations (UN) and the Independent Electoral Commission of Iraq (IECI), and the financial support of the Canadian International Development Agency. As an impartial and neutral mission, the IMIE's main tasks were to follow the election preparations, make and share informed judgments with the IECI and the international community, and to build capacity and confidence through assessment of identified targets and activities for the three electoral events that took place in 2005. For the January 30, 2005, elections, the IMIE focused on the election process inside Iraq, as well as the out-of-country registration and voting processes. The IMIE used this experience when it followed both the October 2005 referendum and the national elections that took place on December 15, 2005.

The IMIE is made up of independent electoral management bodies from Albania, Australia, Bangladesh, Canada, Ghana, Indonesia, Mexico, Panama, Romania, United Kingdom, Yemen, as well as the Association of Central and Eastern European Election Officials. In addition, the League of Arab States agreed to participate in the mission as an observer. Elections Canada established offices in Amman and Baghdad to lead and coordinate the activities of the mission's Steering Committee.

Not surprisingly, creating such a mission was fraught with many challenges. Initially, no member of the international community offered to monitor the Iraqi elections. The UN could not, because it was directly involved in organizing the elections. Another obstacle was the security situation. Additional security requirements meant that a traditional election observation mission – involving hundreds of international observers visiting thousands of polls on election day – was not possible. Not only would it have been prohibitively expensive, but also restrictions on vehicular traffic, put in place by the Iraqi authorities for three days before and after the election, greatly reduced the ability to carry out monitoring activities. Finally, there was little time left to plan and organize before the first electoral event on January 30, 2005.

Despite the undeniable challenges, the participants at the Ottawa Forum also saw opportunities, and it was in this context that the IMIE was formed. Elections Canada's rationale for participation in the IMIE was simple. Our first motivation was, as always, the democratic rights of the people of Iraq. Regardless of how people felt about the events leading up to this point, what was important now was to help the Iraqi people seize this admittedly fragile and imperfect, but also historic, opportunity to begin building democracy in their country.

## Overview of the IMIE concept

The IMIE model for monitoring elections is distinct from, but complementary to, traditional electoral observation. Formed of independent electoral management bodies, the IMIE provides peer review before, during and after the elections. The focus is on providing advice and accompanying the Iraqis over the longer term. Our ultimate goal is to build the institutional capacity of the IECI – and to learn from them in turn.

One key to this approach is the independence of the IECI. The UN played a central role in this respect. From over 1,800 applicants, it drew up the list from which the members of the Commission were chosen. Also key was the presence of thousands of domestic election observers. The IECI accredited some 23,000 non-partisan observers, and 34,000 political entity agents. Many received training from international organizations. The most important point, though, is that these were Iraqi citizens observing their own elections.



*Election monitors in training examine a mock-up of a ballot box in Arbil, Iraq, one week before Iraq's January 2005 elections.*

In addition to providing pre-election assessment and evaluation of the election itself, the IMIE also provides

follow-up after the event. The IMIE offers a process of accompaniment, which is based on respect for the independence of the Iraqi electoral commission, as well as for the culture and history of the country.

### IMIE's activities to date

For the January 30, 2005, elections, the IMIE Steering Committee met face-to-face three times, with ongoing virtual contact at all times. In addition, the IMIE organized monitoring for out-of-country registration and voting.

The first Steering Committee meeting took place in London on January 4–5, 2005. There, the Committee agreed to establish a secretariat for the IMIE, with liaison offices in Amman and Baghdad. The Committee also developed a 10-point system of evaluation:

- legal framework
- voter registration
- electoral preparations
- voter information and education
- equitable access to media
- certification of political parties, coalitions and candidates
- pre-polling and post-election complaint procedures
- polling [i.e. voting on election day]
- vote counting and compilation of results
- out-of-country registration and voting

For each area, an international expert was hired to write an assessment report, following criteria and questions laid out by the Steering Committee, and relying on the legal and regulatory documents developed by the IECI, as well as information provided through the Amman and Baghdad offices.

During its second meeting in Amman, Jordan, on January 28–30, 2005, the Steering Committee examined six preliminary assessments: legal framework, voter registration, electoral preparations, voter information and education, equitable access to media, and out-of-country registration and voting. Drawing judgments from academic experts and experienced practitioners, the Steering Committee agreed that the Independent Electoral Commission of Iraq had prepared and put in place a sound system, generally in keeping with international standards, although some areas required further review and discussion.

The IMIE released its preliminary report on January 30, after the close of polls in Iraq. This report was sent to the IECI



*Iraqi women cast their votes in southern Baghdad on election day, January 30, 2005.*

and is posted on the IMIE Web site ([www.imie.ca](http://www.imie.ca)) in English, Arabic and Kurdish.

The third meeting of the Steering Committee took place on March 16–19, 2005, at the UN headquarters in New York City as part of the UN-organized “Iraq Electoral Process Technical Debriefing: Lessons Learned and Upcoming Challenges.” The IMIE’s main objectives for the meeting were to review the conclusions of the expert assessors (10 reports), debrief and obtain the feedback of the IECI and others; make concrete recommendations for the forthcoming electoral events in Iraq – namely, the constitutional referendum and general election; and explore future IMIE collaboration with the IECI and the UN. The information provided at the meetings was useful for the drafting of the IMIE’s final report, which is available on the IMIE Web site in English, Arabic and Kurdish.

For the October 15, 2005, constitutional referendum and the December 15, 2005, general elections, the IMIE process was similar to the one used for the January 30 elections: expert assessors evaluated key areas of the electoral process, and the Steering Committee drew on these assessments when evaluating each electoral event. For the October referendum, the IMIE Steering Committee met on October 14–16, 2005, in Amman, Jordan. A preliminary statement on the referendum was released on October 15 and is available in three languages on the IMIE Web site.

For the December 15 general elections, the IMIE Steering Committee met on December 12–16 in Amman, Jordan. Drawing on a number of information sources, including expert assessments, the IMIE field office in Iraq, international

monitors and domestic observers, the Steering Committee released its interim findings on the electoral process on December 15, 2005. The interim report addresses six target assessment areas: legal framework, electoral preparations, voter information and education, pre-electoral complaints procedures, voter registration and certification of political entities. While the Steering Committee found that the electoral preparations generally met international standards, it highlighted some technical and procedural issues of concern and made a number of recommendations. The interim report and accompanying press release are posted on the IMIE Web site in the three languages noted above.

In early January 2006, the IMIE sent a four-person team to Baghdad to undertake a follow-up assessment to its interim report. The team included Ali Al Jaroushe and Dussouki Tharwat Abaza from the League of Arab States, Douglas Rowland, a former Canadian parliamentarian and Rafael López-Pintor, a European academic. They undertook assessments of post-election complaints, political entity participation and post-election audits conducted by the IECI. In its report, released on January 19, 2006, and available on the IMIE Web site, the team identified both the achievements and shortcomings of the Iraqi electoral process. Lessons learned from this exercise are that technical expertise is both welcomed and needed to finely examine the workings of electoral administration in transitional states and, where appropriate, lend international, public credibility to emerging democratic processes.

In late February 2006, the IMIE Steering Committee held a debriefing meeting with the IECI. A report making recommendations to strengthen the Iraqi electoral process for the future was prepared and posted on the IMIE Web site.

### ***Out-of-country registration and voting***

Another important element of both the January 30 and the December 15 elections was the out-of-country registration and voting process. For the January elections, the IECI mandated the International Organization for Migration (IOM) to conduct the out-of-country vote in 36 cities across 14 countries. For the December elections, the IECI itself conducted the out-of-country vote in 48 cities across 15 countries. The IMIE sought and obtained accreditation to monitor the out-of-country registration and voting process for both sets of elections.

For the January 30 out-of-country voting program, the IMIE recruited more than 100 monitors in 13 of the 14 countries. For the December 15 elections, the IMIE deployed 400 inter-



*Iraqi Canadians register on January 17, 2005, at a polling station in Ottawa for out-of-country voting.*

national monitors in the 15 countries where out-of-country voting took place. These monitors were given detailed monitoring forms, which they returned to the IMIE for compilation and analysis. Their observations form the basis for the IMIE's assessments of the Iraq out-of-country voting program, which are available on the IMIE Web site in the three languages noted above.

The 2005 Iraqi electoral cycle proved to be an important learning experience for all involved and showed that the IMIE can be a model for future electoral assistance missions – in addition to international observers. Over the longer term, the IMIE is prepared to accompany the IECI as a professional and skilled independent electoral management body and to help the Iraqi people as they build and strengthen their democratic process.

### **Monitoring elections in Haiti**

The IMIE experience is now being put to use in Haiti. At an international forum held in Montréal under the auspices of Elections Canada on June 16 and 17, 2005, the heads of eight independent electoral management bodies agreed to establish the International Mission for Monitoring Haitian Elections (IMMHE). Beginning in early August 2005, the IMMHE established a secretariat in Port-au-Prince, deployed long-term observers throughout the country, and is working in co-operation with other international observers and domestic observation groups to monitor election preparations in Haiti. For the first round of legislative and presidential elections, which took place on February 7, 2006, the IMMHE also deployed 127 short-term international observers across Haiti's 10 departments. The goal is to provide peer review and

advice to the Conseil électoral provisoire – Haiti’s provisional electoral council. In this way, the IMMHE can contribute to building the confidence and capacity of key stakeholders, and provide support for the overall legitimacy of the electoral process in Haiti. The IMMHE’s reports are available on its Web site ([www.miech-immhe.ca](http://www.miech-immhe.ca)) in five languages.

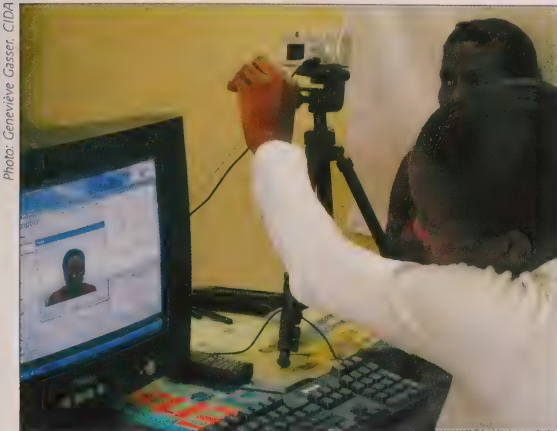


Photo: Genevieve Gasser, CIDA

Voter registration for Haiti’s elections, including the production of identification cards, was extended by several weeks to enable more Haitians to vote.

## Articles in this issue

As noted above, this issue of *Electoral Insight* examines international electoral co-operation and assistance. Some articles in this issue focus on general and technical features of such co-operation. Democracy International’s Eric C. Bjornlund, author of the compelling book *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, explains “parallel vote tabulations” to illustrate how they are preferable to exit polls in assessing the legitimacy of vote counts in transitional or post-conflict elections. Steven Griner of the Organization of American States contributes a comparative analysis of political party and campaign financing in Latin America, North America and the Caribbean. The study, carried out under the auspices of the Inter-American Forum on Political Parties, is intended to assist political reform and supportive international organizations.

We are also pleased to feature some important case studies of countries that have undertaken international electoral assistance. Manuel Carrillo of the Federal Electoral Institute provides information about Mexico’s electoral assistance to other countries. The University of Waterloo’s Peter Woolstencroft, together with John Fraser, formerly of the National Democratic Institute for International Affairs,

identify the rising number of organizations providing electoral assistance and co-operation and discuss whether international efforts were helpful in Bosnia and Herzegovina.

Meanwhile, as referendums take on increasing importance in resolving controversial political issues, Matt Qvortrup of The Robert Gordon University in Scotland compares the rules in the United Kingdom and Canada, to suggest standards that could be applied elsewhere. Thérèse Pearce Laanela of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance tells us about the Electoral Knowledge Network, which is the successor to the Administration and Cost of Elections (ACE) Project. This dynamic repository of information on election administration provides models and guidelines for developing legislation and procedures. Elections Canada is pleased to be a very active partner in this initiative.

Finally, Jean-Louis Roy, President of Rights and Democracy (International Centre for Human Rights and Democratic Development), in Montréal, writes about his organization’s role in supporting democratic development around the world.

Readers may notice some changes in this issue. We have added abstracts for each article to give a quick summary of the contents. For the convenience of our readers we have also included an annotated bibliography of guides and handbooks for international electoral observation and reporting.

We have added a “What’s New” feature. This issue highlights recent developments in the Electoral Technology Accord, through which Canada’s federal, provincial and territorial electoral agencies now share information technology and resources. Details are provided by Gerald Huhtala of Elections Manitoba.

I am grateful to all of the authors whose work is published in this issue for sharing their expertise, analysis and lessons learned from other countries. They give us a deeper understanding of the many available resources and how international assistance is applied around the world. I trust that we will all benefit from the insights of these authors and I invite readers of this publication to send comments about the articles to the postal or e-mail address on the inside cover page. ✉

A handwritten signature in black ink, reading "Jean-Pierre Kingsley".

Jean-Pierre Kingsley



# International Electoral Co-operation

## A View from Mexico

Manuel Carrillo

Chief of Staff for International Affairs at Mexico's Federal Electoral Institute

*This article maps out the concept of international electoral co-operation and its evolution from north-to-south assistance to the two-way processes of bilateral and multilateral co-operation. It then provides a comprehensive historical overview of the many institutions involved in this growing field, and discusses regional and international electoral co-operation organizations. The article gives a detailed case study of the international electoral co-operation work of the Federal Electoral Institute (IFE) – Mexico's independent electoral management body, founded in the early 1990s. IFE's reputation – and that of its sister organization, the Federal Electoral Tribunal – has profoundly transformed Mexican elections and increased citizen confidence in the electoral system. At the same time, IFE has become a world leader in international electoral co-operation. The author concludes by putting forth four major lessons learned by IFE from participation in countless international projects and missions.<sup>1</sup>*

### What is international co-operation?

When we speak of international co-operation, we automatically think of an action of aid or assistance beyond the borders of a single country, but the concept also applies when two or more entities work together to achieve a common goal that benefits their mutual interests.

The concept of international co-operation acquired a double meaning because of its evolution. In its preliminary stages, during the 1950s and 1960s, it would be called *assistance*, implying the transfer of resources from the developed world to developing countries.

The appearance of this kind of international co-operation has often been associated with the policy adopted by the European Economic Community, now called the European Union, in which the more developed members helped less developed members, and subsequently assisted countries in

other regions or continents. Consequently, at that time international co-operation represented actions of assistance performed by developed countries, working alone or together with international organizations to foster the economic and social development of a less developed country.

Electoral co-operation, as we understand it now, is activities carried out by national electoral management bodies or governments, international organizations, non-governmental organizations, regional associations of electoral authorities, as well as academic or research institutions, with the purpose of strengthening democracy, elections and all the related institutions and procedures.

This is a recent phenomenon, originating at the end of the Cold War, in tandem with the resulting reevaluation of democracy both on the national and international levels. At that moment in world history, the already existing crisis of legitimacy among authoritarian governments in different

regions of the world crested and gave way to the idea of democracy as the most convenient form of government. Convenient, because democracy is the system that can best guarantee a direct correspondence between government and the governed, and at the same time guarantee respect for human rights and human dignity.

A large number of countries evolved to democratic forms of government, most of them right after the Cold War, since the new international rules were no longer based on international security but on democratic governance. In the 1970s, Mediterranean Europe was the protagonist of a transition known as the “Third Wave,” a term conceived in 1991 by Samuel Huntington.<sup>2</sup>

This “democratic boom” caused the international community to modify its agenda. Understanding that a larger number of countries embracing democracy as their form of government would necessarily have a positive impact on international stability, the international community substituted the issues of the bipolar conflict with the expressed desire and need to co-operate on a global and regional scale to strengthen democracies.

International co-operation as we understand it today incorporates the following traits:

- based on joint actions aiming at a common goal
- looks for mutual benefit for two or more states or institutions
- results in a superior level of institutional development
- favours the optimization of both bilateral and multilateral relations
- incorporates a space of solidarity and the creation of a network of relations looking for common well-being in the international sphere

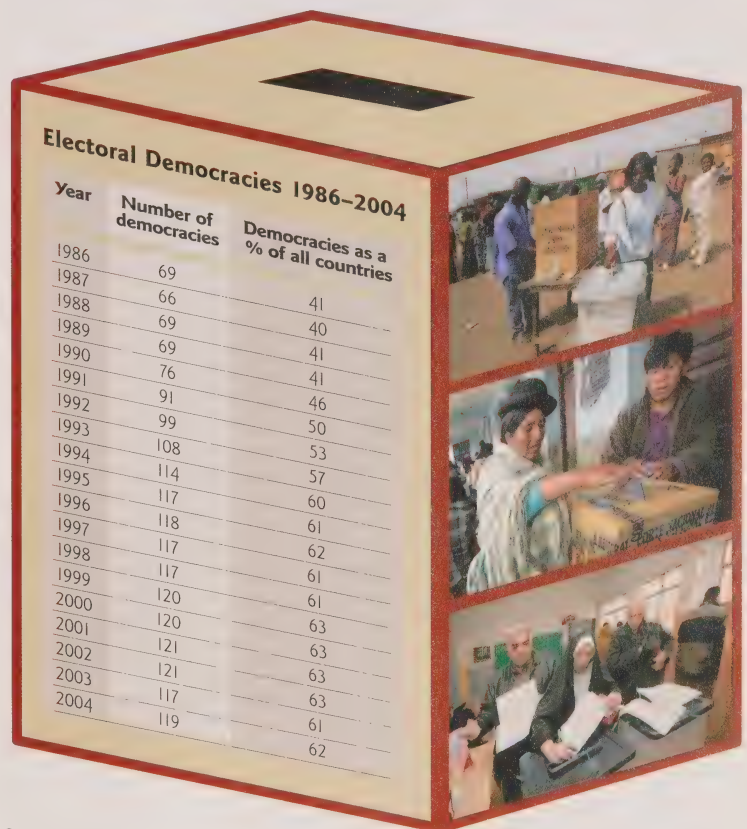
The most important stages in the development of international co-operation on electoral matters are consequently linked to the processes of democratization. We might point out the following stages as the benchmarks for this process.

***The decolonization period as a precedent for international electoral co-operation (IEC)***

The participation of the international community in electoral processes had its most relevant precedent in the decolonization period

(1950 to 1960), when the United Nations and various regional bodies started working to observe the referendums that were taking place as part of the independence process of former colonies.<sup>3</sup>

International activities in this period established the basis for the development of “first generation co-operation, which was centred in the passive observation of voting processes such as referendums, plebiscites and general elections.



Source:

Data are from Freedom House, a non-profit, non-partisan organization. Compiled results of its annual *Freedom in the World* surveys of the nearly 200 countries in the world are available at [www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/charts2005.pdf](http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/charts2005.pdf). Freedom House defines an electoral democracy as a state that has a competitive multi-party system, universal adult suffrage, regular elections with ballot secrecy and the absence of massive voter fraud, and open campaigning and media access by political parties.

### **1974: Establishment of “first generation” IEC**

The decade of the 1970s witnessed the “third wave” of democratization, which extended up to the 1990s. In 1974, there were only 39 electoral democracies in the world, and in 1990 there were already 76 democracies.<sup>4</sup> (See table on previous page.) The third wave embraced countries of Latin America, Central and Eastern Europe, Africa and Asia,<sup>5</sup> which were able to evolve toward electoral democracies. This period generated an important demand for assistance from the international community on the part of these recently democratized countries, mainly because they needed to legitimize their electoral results. We must remember these were nations emerging from authoritarian regimes, which were transforming themselves into democratic regimes. Accordingly, the participation of the international community was limited to certifying that no electoral fraud was committed; in this way, it contributed to legitimizing or not legitimizing the electoral process.

### **1990: Emergence and consolidation of “second generation” IEC**

The development of IEC has always been a response to the demand stemming from each wave of democratization, but there were two factors that eliminated obstacles to its rapid development: namely, the end of the Cold War and the inclusion of human rights on the international agenda.<sup>6</sup>

Observation of elections became widely accepted and common by the mid-1990s. This activity helped to define universal standards and eliminate the ambiguity of the term “free and fair elections.” Among the indispensable requirements for elections to be qualified as free and fair was the existence of pluralism in politics and equal opportunities for

political players entering an electoral contest.<sup>7</sup> It was the end of this decade when the “second generation” of IEC started. At that point, in addition to monitoring preparedness for an election (impartiality of the electoral authority organizing the election; efficiency and security in the instruments used to conduct the election), election day itself and the post-election period,<sup>8</sup> other qualitative issues were incorporated into the picture, such as the degree of real competition and the significance of the electoral contest.

### **Present-day IEC**

The international community’s participation in strengthening democracy around the world has evolved as a result of two factors: the internal demand of countries in the process of democratization, and the external offer of the international organizations working to promote democracy around the world.<sup>9</sup>

International co-operation on electoral matters, just like other types of international co-operation, has been the result of a demand generated by countries that have established electoral democracies. Many countries in the process of democratization have asked the international community for help in organizing their electoral processes.<sup>10</sup> This means that democracy itself has been the main promoter of international co-operation on electoral matters.<sup>11</sup> This idea is reinforced by the fact that most assistance

has been provided to countries recently democratized, as well as countries that are currently living a process of democratic consolidation, and semi-authoritarian countries undergoing a process of liberalization, whereas assistance to authoritarian regimes has been rather scant.<sup>12</sup>

On the side of the “offer,” following the initial impulse from the United Nations, different players have responded and participated. In fact, some authors speak of the existence of a global network currently working to strengthen democracy in general, and electoral processes in particular.<sup>13</sup> This network is very wide and has expanded rapidly in terms of its participants and types of activities. In some cases, support for the development of electoral democracy has been included in a wider scope of foreign policy related to human rights. In other cases, support for electoral processes has been linked with issues of regional security, because some countries consider the development of democracy as an element of stability in particular areas.<sup>14</sup>

Photo: AP (Dario Lopez-Mills)



*In the 1990s, other countries became interested in learning about Mexico’s new electoral process as the country’s political environment evolved to a true multi-party system.*

Later on, in the 1990s, there was a significant change in how democratic processes were understood. It was previously believed that economic support was the best way to foster democracies, and consequently only organizations with vast resources, such as the United Nations, the World Bank or some prosperous countries were able to support this process. However, new studies demonstrated that the strength and efficiency of political institutions, as well as the performance of political players, were fundamental traits in the development of democracy.<sup>15</sup> Consequently, international assistance ceased to be a matter of mere economic support and became a true capacity-building exercise for institutions and political players. More organizations were gradually able to join the international network, because of their ability to provide technical assistance by using their experience and know-how to help other countries undergoing similar processes or facing similar challenges.

*Many countries in the process of democratization have asked the international community for help in organizing their electoral processes.*

**International players and modes of co-operation**

Players who have been involved in the promotion of democracy include democratic governments and their agencies or institutions, for instance, independent electoral management bodies, multilateral institutions, international financial institutions, multilateral donors, and non-governmental organizations with global programs, regional non-governmental organizations (NGOs), and philanthropic organizations.

Such players form a network to promote democracy that has developed both in the vertical and horizontal dimensions.<sup>16</sup> The horizontal dimension refers to the collaboration and mutual learning among several organizations in the same level, for instance, between the Organization for Security and Co-operation in Europe and the European Union in Bosnia. The vertical dimension can be established when a global organization, such as the Electoral Assistance Division of the United Nations, provides assistance to an independent electoral commission to organize an election. Thus, the process includes the links among players on the same level, as well as co-operation among institutions on multiple levels.

Three different stages or generations can be distinguished in the evolution of this process.

**First generation: 1970–1990**

This political period was marked by the beginning of the democratization wave. Priority areas were the strengthening of electoral democracy to guarantee free and fair elections, the efficiency of the electoral roll, measures to avoid electoral fraud, and electoral observation to guarantee protection of basic political rights; in short, all the required elements of good management when organizing elections.

**Second generation: 1990–2000**

This period can be considered as a transitional phase toward consolidation among electoral management bodies in different regions of the world.

Priority areas were the consolidation of electoral justice, the improvement of access and equity in the electoral contest (campaign financing and access to the media), capacity building in electoral management bodies, civic education, consolidation of political parties, re-engineering of electoral

*International assistance ceased to be a matter of mere economic support and became a true capacity-building exercise for institutions and political players.*

systems, and new mechanisms, such as special prosecutors, to detect and sanction electoral offenses.

**Third generation: 2000–2005**

This period has been marked by true consolidation among independent electoral management bodies. Priority areas now include the use of technology in elections, transparency and accountability mechanisms, access to the media, resolution of electoral controversies, voting abroad, establishment of a career civil service in the electoral field, and greater efficiency in electoral management to reduce the cost of elections and improve the performance of electoral management bodies.

The constant improvement of democratic institutions, as well as the efficient organization of legitimate and credible elections, is a goal both for new and old democracies, which are working to continue modernizing their electoral processes. Several countries in the world are presently holding multi-party elections for the first time, or reforming their already existing electoral democracies.<sup>17</sup>

## The international electoral network

Several organizations have been promoting democracy and international co-operation around the world, namely:

- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), created in 1973
- National Endowment for Democracy (NED), created in 1983
- Center for Electoral Promotion and Assessment of the Inter-American Institute of Human Rights (IIDH-CAPEL), created in 1983
- IFES, created in 1987

- Unit for the Promotion of Democracy of the Organization of American States (OAS-UPD), created in 1990
- Electoral Assistance Division of the Department of Political Affairs of the United Nations (UNEAD), created in 1992
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), created in 1995

All the above-mentioned organizations or specialized bodies are agencies managing the largest projects of electoral assistance in the world. Gradually they have come to use the help of

electoral management bodies whose experience can be of use for other countries undergoing similar challenges.

At the end of the 20th century, an international network of electoral organizations began to appear as a structured effort to group electoral bodies in various regions. The first experiments took place on the American continent. First came the creation of the Tikal Protocol in 1985, grouping the electoral agencies of Central American countries. The Quito Protocol followed in 1989, linking the electoral agencies of South American countries. These regional bodies created the synergies that in turn favoured the creation of a larger regional association for the whole continent: the Inter-American Union of Electoral Organizations

(UNIORE), created in 1991. Later on, in 1997, a specialized organization joined Caribbean agencies in the Association of Caribbean Electoral Organizations (ACEO), notwithstanding the continued participation of some of them in UNIORE.

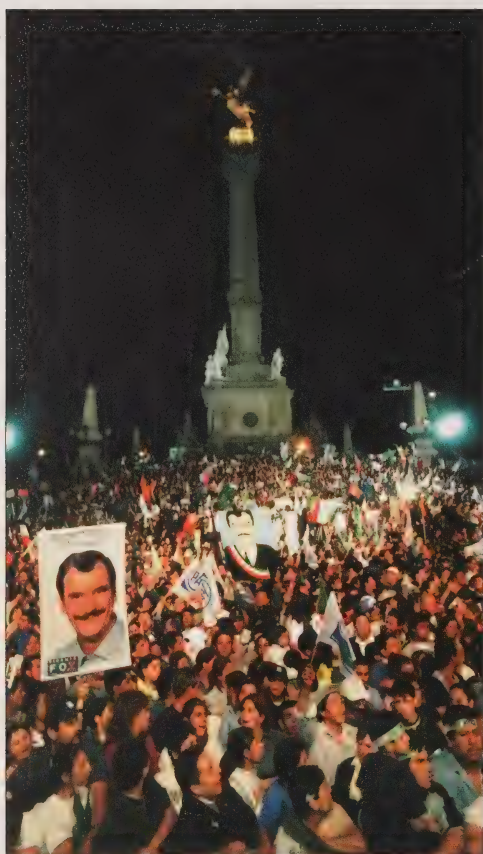
Similar exercises took place in other regions of the world. The Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) was created in 1991, the Association of African Election Authorities (AAEA) came in 1994, the Association of Asian Electoral Authorities (AAEA) was founded in 1997, and the Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Network (PIANZEA) also in 1997.

### Mexico's participation in the international electoral network

The Mexican electoral authorities are the Federal Electoral Institute (IFE) and the Federal Electoral Tribunal of the Judicial Branch (TEPJF). Both officially entered the international network in 1993, and rapidly began exchanges with the electoral authorities of the continent, and later on with other regions of the world.

The transition of the political system in Mexico from a dominant party rule to a true multi-party system after the controversial elections of 1988, and the resulting electoral system, which had to find a way to become fraud-proof, actually became an asset to Mexico in the international sphere. Other countries gradually became interested in learning about the Mexican experience and the complexity of its new electoral system, which was tested in the federal elections of 1994, 1997, 2000 and 2003. For the first time in Mexican history, elections

Photo: AP (Marco Ugarte)



Supporters of opposition presidential candidate Vicente Fox gathered at the Angel of Independence monument in Mexico City, on July 2, 2000, to celebrate his victory, which ended over seven decades of one party's hold on the presidency.



*Third conference of the Inter-American Union of Electoral Organizations (UNIORE), held in Mexico City, in July 1996. Created in 1991, the Union sprang from a desire by Central American and Caribbean countries to link themselves with electoral authorities in South America.*

became a fertile ground for the confidence of society, which appreciated the advantage of creating solid electoral institutions that worked on all fronts to guarantee not only free and fair elections, but also the true possibility of alternation in power.

Since 1993, when the presence of Mexico in the international electoral world began to be felt, IFE has received visits from 174 delegations from 34 countries, and 54 delegations of diplomatic officers from 82 countries, who have come to its headquarters to learn about the electoral system and the technical aspects of electoral processes in Mexico. IFE has also participated in 223 international conferences, workshops and seminars, 94 of them as co-organizer, and 129 as a participant. Mexico has been invited as international observer for 57 missions in 21 countries, and has participated in 52 missions of technical assistance in 26 countries. Furthermore, IFE has signed 17 agreements of international electoral co-operation, with international organizations such as the United Nations and International IDEA,

international NGOs such as IFES, and national electoral agencies from countries such as Canada, Spain, Colombia, Panama and India, among others.

Among the main international initiatives during these 12 years, the most relevant have been the three trilateral conferences (Mexico-United States-Canada), the entry of Mexico to UNIORE in 1996, the signing of the Letter of Intent for the Partnership for Electoral and Democratic Development (PEDD) in 1999,<sup>18</sup> and the hosting of the second Conference of the Global Electoral Organization (GEO) Network, following the lead of Canada, which hosted the first GEO Conference in Ottawa in 1999.

The most important recent experiences of Mexico in electoral training and electoral assistance promoted by the

UN are East Timor in 1997, Iraq in 2004, and Haiti in 2004–2005. The added value of those experiences was the ability to shape a project of assistance that would respect the national sovereignty of countries undergoing difficult and violent transitions toward democracy.

## Lessons learned

After these 12 years, Mexico has learned several important lessons, which can be summarized as follows:

- Democracy cannot be exported; it must be locally defined. There are no recipes or universal formulas applicable to all countries. The exchange of know-how can only be effective if it takes into account the cultural, social, political and historical context of each country. The comparative perspective can be useful to see how other countries have solved certain technical problems. It helps in looking for available options for feasible solutions. But a mere transplant of formulas without taking into account the national context is never the way to go.
- There is a need to professionalize the international observation of



*Participants at the International Workshop on Electoral Administration for the Provisional Electoral Council of Haiti, held in Mexico City in November 2004.*

elections and electoral technical assistance. The passive observation of elections is no longer a useful tool for international co-operation. Elections are a laboratory where the international experts of "electoral science" can discover new solutions and exchange ideas on best practices with their colleagues, which can be of great use in their country of origin. Watching over the cleanliness of an election is an important role of the international observers, but learning from the experience allows them to go a step forward in questioning their

established ideas and comparing experiences and challenges.

- International exchanges on electoral matters must be two-sided; they are mutually enriching experiences for all participants. Respect for the other is essential at this point. An impartial attitude is very necessary for international electoral players, who must always remember they are witnessing a crucial moment for the political evolution of any country, no matter how developed or underdeveloped it is.

International co-operation on elections has been a true opportunity for Mexico to participate in the international community as new challenges arise for democracy everywhere. It has also been a unique chance to join the international discussion on the future of elections. In sharing the Mexican experience, we have received even more than we have tried to give to our counterparts. We are grateful for the opportunity and will continue our modest efforts to contribute to the improvement of democracy and elections in the world. ✕

## NOTES

1. This article was written with the assistance of Isabel Morales, Carolina Varela and Lourdes González.
2. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991).
3. For further details, see Robin Ludwig, "Letting the People Decide: The Evolution of United Nations Electoral Assistance," *International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers*, No. 3 (2001), pp. 1–2.
4. As a percentage of all countries, the 39 democracies existing in 1974 represented 27.5%, whereas the 76 democracies existing in 1990 amounted to 46.1%. After 1990, the number of democracies continued to increase, but at a decreasing rate: from 1991 to 1992, the number of democracies grew to 99 from 91; in 1993 this figure increased to 108, and from 1994 to 1995 the figure increased to 117 from 114. See Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3 (July 1996), pp. 20–37. The number and percentage of electoral democracies have risen only slightly since 1995.
5. Portugal, Spain, Greece, Peru, Brazil, Argentina, Chile, among others.
6. See Arne Tostensen, "Election Observation as an Informal Means of Enforcing Political Rights," *Nordisk Tidsskrift for Meneskerettigheter*, Vol. 22, No. 3 (2004), pp. 330–344; and Jeroen de Zeeuw, "Projects Do Not Create Institutions: The Record of Democracy Assistance in Post-Conflict Societies," paper prepared for the UNU/WIDER Conference on "Making Peace Work," Helsinki (Finland), June 4–5, 2004, p. 3.
7. See Vikram K. Chand, "Democratisation from the Outside In: NGO and International Efforts to Promote Open Elections," *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3 (September 1997), pp. 543–562; Gregory H. Fox, "Election Monitoring: The International Legal Setting," *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 19, No. 3 (Fall 2001), pp. 295–319.
8. Horacio Boneo, "La observación (internacional y nacional) de las elecciones," *Diccionario electoral* (CAPEL/IFE/TEPJF/UNAM, 2003), pp. 885–910.
9. See Timothy D. Sisk, "Global Networks for Democracy Promotion: Enhancing Local Governance," Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks (Global Public Policy Institute, 1999), available at [www.globalpublicpolicy.net/index.php?id=165](http://www.globalpublicpolicy.net/index.php?id=165).
10. See Sisk, "Global Networks for Democracy Promotion."
11. See Carlos Santiso, "International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Toward a Second Generation?," *European Journal of Development Research*, Vol. 13, No. 1 (June 2001), pp. 154–180.
12. See International IDEA, "Ten Years of Supporting Democracy Worldwide," 2005, p. 41, available at [www.idea.int/publications/anniversary/index.cfm](http://www.idea.int/publications/anniversary/index.cfm).
13. See Sisk, "Global Networks for Democracy Promotion."
14. This idea is based upon the classical article written by Michael Doyle in 1983, which according to Chand, "Democratisation from the Outside In," and Sisk, "Global Networks for Democracy Promotion," has significantly influenced the foreign policy of democracies.
15. De Zeeuw, "Projects Do Not Create Institutions," p. 3.
16. Sisk, "Global Networks for Democracy Promotion."
17. See CAPEL's database (in Spanish) on the processes of electoral reform in the Americas at [www.iidh.ed.cr/capel/](http://www.iidh.ed.cr/capel/).
18. For information about this undertaking, see Partnership for Electoral and Democratic Development (PEDD), *Program Concept Paper* (issued at the launching of the partnership in Ottawa in April 1999). Founding members were Elections Canada, IFES, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Mexico's Federal Electoral Institute, and United Nations Electoral Assistance Division.



# The ACE Project A New Vision

Thérèse Pearce Laanela

ACE Project Coordinator, International IDEA, Stockholm

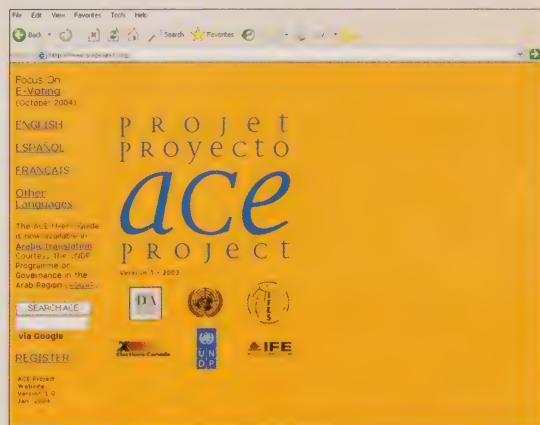


*The ACE Project, which is a repository of information on election administration, was first released in 1998 to provide models and guidelines to develop election legislation and procedures. In 2004, the ACE partners decided to turn the ACE Project into the Electoral Knowledge Network. Its complexity and scope are greater than the initial project. The project now represents a new approach to electoral co-operation, including a significantly more interactive ACE Web site, the building of communities of practice, and a capacity development dimension. The ACE Web site, in English, French and Spanish, is available at [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org).*

Back in the 1990s, democratization was a worldwide whirlwind, with elections as the main rallying point for newly democratic countries. Those involved often felt that they were starting from scratch as they wrote legislation, procedures and manuals. Electoral advisors would send away for manuals done in other countries, which had to be faxed through often unreliable telephone services. As frustration grew stronger among individuals and organizations heavily involved in designing and building electoral structures, the idea emerged to support those at the forefront of electoral work by categorizing and making readily available the existing knowledge about democratic elections.

The core concept of the three founding partners (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, United Nations Department for Economic and Social Affairs, and IFES) in 1997 was a common vision with decentralized implementation. Each organization took responsibility for particular tasks, taking advantage of its own funding sources, with their own rules and regulations. Thousands of pages of information on electoral processes covered 12 topic areas: legal framework, electoral systems, boundary delimitation, electoral management, voter and civic education, voter registration, voting operations, vote counting, parties and candidates, media relations, elections and technology, and election integrity. The Web site

provided descriptions of election systems, alternative models for their implementation and thorough documentation on what to do to make the systems operational. The Internet and the CD-ROM were used as the major forms of distribution, complemented by a user's guide publication and print-friendly options. The ACE Web site is used around the world, with some 200,000 visitors per month. An evaluation conducted in 2003 indicated, among other things, that the project had tremendous value, and that the Internet could be used as a tool to promote interaction.



The ACE Project Web site is located at [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org).

## The ACE Electoral Knowledge Network is a joint effort of:

**Elections Canada:** a non-partisan organization responsible for the conduct of federal elections, by-elections and referendums. The organization's primary goal is to give all Canadian citizens the opportunity to participate in transparent and impartial elections and referendums.

**Electoral Institute of Southern Africa (EISA):** a not-for-profit company based in Johannesburg, South Africa, promoting credible elections and democratic governance in Africa through research, capacity building, advocacy and other targeted interventions.

**Federal Electoral Institute of Mexico (IFE):** the public autonomous institution responsible for organizing and conducting federal elections in Mexico, ensuring the authenticity and effectiveness of the vote, strengthening the political parties regime, and contributing to the development of democratic life.

**IFES:** a non-partisan, non-profit organization that supports the building of democratic societies. IFES has developed and implemented comprehensive, collaborative democracy solutions in more than 100 countries.

**International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA):** an intergovernmental organization that promotes sustainable democracy worldwide.

**United Nations Department for Economic and Social Affairs (UN-DESA):** organizes UN conferences on global policy issues and serves as the Secretariat to the Economic and Social Council. UN-DESA carries out research and policy analysis on public administration, population, social development, sustainable development and environmental issues.

**United Nations Development Programme (UNDP):** is the United Nations' global development network, advocating for change and connecting countries to knowledge, experience and resources to help people build a better life.

## A unique partnership approach

In 2004, the founding partners, along with Elections Canada, EISA, Mexico's IFE and UNDP, agreed to review the overall vision and service lines of ACE with a view to transforming the project into a more active force, and to seek the collaboration of associate members such as universities, and regional and national electoral organizations. In February 2005, the University of Calgary became an associate member. The project has now developed to include three service lines: knowledge services, practitioners' networking and capacity development.

## Commitment to election administration as a profession

Underlying the design of the ACE Project and its materials is a fundamental belief that election

administration is worth being seen as a profession in its own right. A profession presupposes a sound knowledge base. Therefore, the ACE Project is intended to:

- provide easily accessible reference materials for professionals and policy-makers in the election administration field
- increase knowledge and enhance learning about democratic electoral processes
- provide alternative frameworks and guidance to election officials and policy-makers seeking to strengthen national electoral systems and processes
- identify elements in electoral system design and administrative practice that are cost-effective
- promote transparency, accountability, professionalism, sustainability and efficiency in the electoral process

within the context of democratic development

- encourage the use of good practice in electoral administration and management
- highlight innovations in electoral administration in different countries

One of the challenges of the project is to produce materials of consistent quality that will be useful to the diverse cross-section of end users, including:

- senior government and elected officials with responsibility for election-related policy matters
- election officials at all levels who have functional responsibility for particular aspects of electoral management
- individuals and organizations (including regional organizations and networks) that provide advisory assistance to election management bodies

- international and domestic election observation groups
- journalists and media institutes
- research and policy institutes conducting analyses of electoral systems and processes
- academics and students, particularly those in the fields of election administration, public administration and political science
- multilateral and bilateral development assistance agencies that provide democratic electoral assistance
- intergovernmental, parliamentary and non-governmental organizations that assist election management bodies
- interested members of the public

<a href="#">Electoral Systems</a>
<a href="#">Legislative Framework</a>
<a href="#">Electoral Management</a>
<a href="#">Boundary Delimitation</a>
<a href="#">Voter Education</a>
<a href="#">Voter Registration</a>
<a href="#">Voting Operations</a>
<a href="#">Parties and Candidates</a>
<a href="#">Vote Counting</a>
<a href="#">Media and Elections</a>
<a href="#">Election Integrity</a>
<a href="#">Elections and Technology</a>
<a href="#">About the Ace Project</a>
<a href="#">Ace Sample Materials</a>
<a href="#">Ace Case Studies</a>
<a href="#">Links to Other Sites</a>
<a href="#">Glossary</a>

A menu bar shows the many topic areas available on the ACE Project Web site.

## Enhancing knowledge services

This service line focuses on upgrading and consolidating the knowledge base of the original ACE Project by introducing dynamic components and providing a set of interactive functions and specialized services for the ACE community of users.

The upgrade of this component has two thrusts.

The first task is to expand, update and improve the ACE content, with the goal of producing a comprehensive and authoritative collection of highly readable, practical and informative documents covering management approaches, alternative methods, cost considerations and policy issues in electoral administration. Except for some specialist files, the content is intended to be understandable to a lay reader without prior training in law, management, politics or election administration. The ACE documents range from descriptive and conceptual to operational and procedural. The levels of discussion are hierarchical, moving from general summary information about an electoral function down into the intricacies of particular alternative processes or concepts, and then on to highly detailed, real examples of a process or conceptual construct.

Each of the 12 topic areas is currently being updated, and particular attention is given to some key themes:

- the importance of building sustainability into the development of electoral procedures and of identifying measures that are effective at low cost
- the interconnection between different functional aspects of election administration and the general

linkage of elements within any properly functioning system of electoral democracy

- the importance of evaluation exercises in making incremental improvements to the quality of election administration from one election to another

*The ACE Web site is used around the world, with some 200,000 visitors per month.*

- the process of continuous consultation and dialogue with stakeholder groups, such as relevant government agencies, political parties, the media and civil society groups, for the purpose of building and maintaining trust and confidence in the electoral process
- concrete suggestions for networking, descriptions of lessons learned, research and other methods for promoting professionalism in election administration
- access to samples of technical specifications and materials such as forms, checklists, laws and regulations, training guides, and reports, as well as journal articles, research, data and expertise in election administration

The second thrust, which is truly innovative in comparison with what the ACE Project currently offers, will introduce many more dynamic and interactive features to the site. The following interactive services will be available from a dynamic user menu that will accompany each text or file of the ACE Project:

- Direct and systematic links with the EPIC Project<sup>1</sup> will provide updated comparative raw data on several countries, corresponding to ACE topic areas.

- An **Electoral Resources On-line** feature will replace the sample materials function currently used on the site and provide access to a wider and more organized collection of electoral resources that is continuously updated.
- A **Focus On** feature, produced three or four times yearly, will highlight timely, cross-cutting election-related issues. In addition to the three or four pages of text that are currently produced, there will be internal links to where the topic is being discussed within ACE, external links to relevant on-line resources, and a list of further reading or resources, as well as discussion possibilities.
- **Electoral Advice On-line**, which will be closely aligned with the second service line of the project, practitioners' networking. This portal will be divided into three main sections, each providing users with a particular service:
  - first, a help desk function where users can pose questions to the members of the topic area communities of practice
  - second, an archive of questions from users, with answers from experts
  - third, an Electoral Forum, serving as a virtual meeting place where the electoral experts can debate
- **Elections Today**, a clearing house for professional development information in electoral administration. It will list events such as seminars and conferences, and provide on-line tutorials, compilations of training materials, and listings and contact details of available courses, scholarships and job opportunities; Elections Today will also feature a newsletter about the activities of the network's practitioners.
- **Case Studies** featuring particular and relevant experiences of electoral reform and innovation; the collection,

which currently displays 133 case studies on the administration of elections and experiences in different countries, will be regularly updated.

- An **ACE Electoral Quiz** interactive feature, allowing ACE users to test and expand their knowledge in the 12 topic areas of the Web site, to examine particular issues more deeply and to further improve their skills in the electoral field.

## Towards a practitioners' network

This service line focuses on facilitating a more active and interactive approach to building the ACE Project as a "living" knowledge hub by actively promoting global networking and the establishment of a virtual network of practitioners in the field of elections around the 12 specialized ACE topic areas.

Unlike other fields, election administration has very little codified knowledge in the dimensions of practice: what works well, what works less well, which solutions are appropriate under which conditions, what are the more cost-effective ways of working, what are the elements of sound process management. Knowledge is developed largely through experience, without analysis, structure or input from other developed fields of study.

While networking opportunities do exist in the form of regional conferences, these meetings tend to focus only briefly on any given topic, are attended by only senior election officials and usually have no follow-up in terms of further

development of the subject matter. There is no opportunity for those who are dealing with specific tasks, such as boundary delimitation or preparation for the vote count, to exchange concerns, learn from others or share their experiences.

For election practitioners, two primary kinds of peer support are of value. The first is support for people around the world who are grappling with similar issues – dealing with boundary disputes, developing voter registration software, or finding creative and constructive ways of liaising with political parties.

The first kind of practitioners' network, therefore, will be topic-based and, in time, should become a mechanism of mutual support and professional development, a source of expertise in the field, and a quality-control mechanism for the knowledge services section of the ACE Project.

The second type of support is for those who seek to network with colleagues who share a common or similar cultural, geographical, and



The EPIC Project Web site is located at [www.epicproject.org](http://www.epicproject.org).

historical background. Building on a model that has worked successfully for the EPIC Project, entities as diverse as regional organizations, professional

associations of electoral administrators, electoral management bodies and non-government organizations that promote democracy will serve as hubs to deliver high-quality regionally tailored services to election practitioners. These organizations are also the most effective sources of data and research, country case studies, sample materials, up-to-date news, and other resources relating to how elections are run.

*It will place particular emphasis on training, professional advisory services and peer partnerships, especially among electoral management bodies, to increase their capacity to administer free and fair elections.*

Southern Africa will be the first pilot in the new regional strategy of the ACE Project. As part of this strategy, EISA will help strengthen existing sub-regional networks in Southern Africa, in particular, the Southern African Development Community (SADC) Electoral Commissioners Forum and the SADC Election Support Network. This will include support for electronic networking,

as well as for organizing periodic face-to-face staff meetings among the institutions involved.

## Ensuring capacity development

This service line focuses on introducing a capacity development component to the ACE Project. It will place particular emphasis on training, professional advisory services and peer partnerships, especially among electoral management bodies, to increase their capacity to administer free and fair elections, and to promote their professionalism.

Overall, the objective of this third component is to more forcefully take advantage of the wealth of knowledge and expertise both in the materials and the networks of the ACE Project, so that member organizations have a menu of capacity development services. The ACE partners agree that there is growing global demand for capacity development services to electoral management bodies, as well as a growing need to improve

opportunities for the training and professional development of officials involved in election administration in developing countries and transition economies.

As this is a more exploratory, as well as potentially resource-intensive initiative, the intention is to begin with a pilot. With ACE partner EISA as the host and manager, capacity development services will be threefold: technical advisory services, training and the promotion of peer partnerships. The methodology and structure that prove successful in the pilot will form the basis for a model. The basic concept is to support the capacity of regional organizations to strengthen delivery of quality electoral services to their respective constituencies. ✕

## NOTE

1. The Election Process Information Collection (EPIC) Project ([www.epicproject.org](http://www.epicproject.org)) publishes comparative and country-by-country data on how countries actually manage their elections, as opposed to the principles, options and how-to information provided by ACE. The EPIC Project is a joint endeavour between the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), the United Nations Development Programme (UNDP) and IFES.



# Improving Vote Count Verification in Transitional Elections

Eric C. Bjornlund

Principal, Democracy International

*Despite the increasing popularity of exit polls in international election assistance programs, this article argues that “parallel vote tabulations” (PVTs) or “quick counts” are a more appropriate tool for verifying vote counts in transitional or post-conflict elections. PVTs – often conducted by local monitoring organizations – are generally more reliable than exit polls in political environments characterized by intimidation or uncertainty, as is typical in such elections. Although exit polls can provide insights about voter motivation, the use of exit polls to verify or project results often fails to serve the purpose of true democratization by undercutting the role of domestic organizations. To contribute more effectively to democratic elections, international donors and advisors must better understand these techniques.*

The sophistication of vote count verification techniques developed since the 1980s has made it increasingly difficult for autocrats to manipulate the aggregation of election results without being exposed. International and domestic election monitors have developed effective techniques to detect this kind of fraud. Yet, despite years of experience and a large body of evidence, international organizations and experts have disagreed sharply about the appropriateness, effectiveness and reliability of particular vote count verification techniques. Different verification methods compete for resources and attention, sowing confusion and uncertainty in tense political situations. This poor coordination has threatened the international community’s effectiveness in encouraging and monitoring democratic elections.

Since the 1980s, international and domestic election monitoring organizations have conducted parallel vote tabulations (PVTs) to assess the accuracy or verify the integrity of election results as reported by electoral authorities in transitional or post-conflict elections. In recent years,

monitoring organizations have made increasing use of exit polls in such environments as well. In a PVT (also known as a quick count), local monitors observe the actual ballotting and counting at polling stations and independently report the local results.<sup>1</sup> PVTs enable monitoring organizations to verify the aggregation (or “tabulation”) of election results after the ballots are counted at polling stations. In an exit poll, researchers ask selected voters from a sample of polling places about how they have just voted.

But PVTs and exit polls have sometimes worked at cross-purposes. Exit polls sponsored by international groups may distract from PVTs conducted by domestic groups or may not be reliable in less-than-free political environments. Indeed, if reliable exit polls are possible in a given country, PVTs – which tend to be more expensive and difficult to organize – are probably not necessary. Where both PVTs and exit polls exist, the results of a reliable PVT should take precedence for vote count verification, and interested parties should look to exit polls primarily for insights about voter motivation as opposed to vote count verification.

**Exit poll:** A survey of voters exiting politically representative polling places, asking them about their ballot choices and motivations.

**Comprehensive parallel vote tabulation or comprehensive quick count:** An attempted forecast or verification of electoral results based on actual observation of the vote count in all polling places in an election.

**Parallel vote tabulation or quick count:** A forecast or verification of electoral results based on actual observation of the vote count in statistically significant, randomly selected polling places. Also called "sample-based parallel vote tabulation" or "sample-based quick count," to distinguish it from "comprehensive parallel vote tabulation" or "comprehensive quick count."

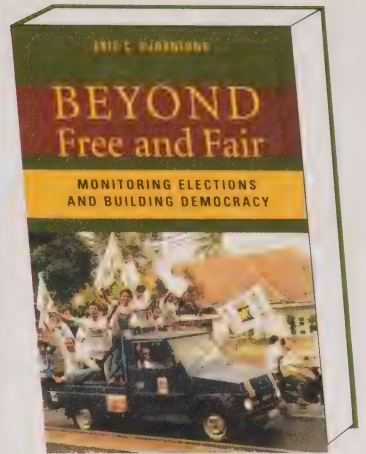
**Domestic election monitoring organization:** A non-partisan civil organization (or coalition of organizations) formed to observe and report on election processes in its own country.

Experiences from recent elections in Macedonia and Ukraine offer some important lessons about the need for better coordination among the sponsors of different election monitoring techniques. In Macedonia in 2002, a foreign-sponsored exit poll used to quickly project results overshadowed a well-executed PVT by a national group. This did little to advance the larger democratic development goals shared by all the organizations

involved. In Ukraine in 2004, exit polls suggested fraud, but a PVT did not support this conclusion. Such discrepancies can hurt the credibility of election monitoring.

### Comprehensive and sample-based PVTs (quick counts)

The National Citizens' Movement for Free Elections (NAMFREL) in the Philippines pioneered the idea of an



Eric C. Bjornlund is also the author of *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy* (Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, 2004), which provides a comprehensive account of election observation in new democracies.

unofficial "quick count" to check the accuracy of the official ballot count. By aggregating results collected from individual polling stations throughout the country for the critical 1986 "snap" presidential election, NAMFREL called the officially announced results into question and provided the basis for international criticism of the process.<sup>2</sup> For the 1988 plebiscite in Chile on whether President Augusto Pinochet could continue in office, domestic monitoring groups working with outside advice added an important innovation to the quick count methodology: the use of statistical sampling.<sup>3</sup> Since then, multilateral organizations and domestic monitoring groups advised by international organizations have successfully used statistically based quick counts to verify election results in dozens of countries.

Statistical sampling is necessary for reliable verification because a comprehensive PVT, which attempts to collect



Official observers appointed by candidates join an international observer to keep a watchful eye on transparent ballot boxes in the southern city of Mykolayiv during the repeat of Ukraine's runoff presidential election on December 26, 2004.

all of the local election results in a country, generally cannot provide a basis for an assessment of the accuracy of the official vote count. There are two important reasons for this.

*Exit polls may not always be reliable, especially in post-conflict or transitional environments.*

First, monitors can never collect results from all of the polling stations in a country, even under the best of circumstances, even with plenty of time and extensive resources. It is generally more difficult to obtain results from rural or harder-to-reach areas, which might have different voting patterns than urban areas. Because the missing data are not random, it is not possible, if the election is close, for a comprehensive tabulation to assess whether the reported vote count is accurate. Even collection of a large percentage of the results will be statistically skewed and potentially misleading.

Second, civic groups using a comprehensive methodology generally cannot process and interpret the enormous amount of data in a reasonable time after the elections. This is enough of a challenge for the government and the election authorities, with all the resources and authority they command. Accordingly, the results of a comprehensive PVT are not available in time to check the officially announced results.

A comprehensive independent tabulation nevertheless can serve constructive purposes, such as providing an organizational focus for volunteers, deterring vote count fraud and providing a basis for later investigation of claims of vote count fraud in particular localities. But an independent tabulation drawn from

a statistically significant sample is both faster and more accurate than an independent count that seeks to obtain the results from all of the polling places in the country, which are inevitably incomplete and unrepresentative. Like an exit poll, a PVT can use statistical sampling to project results within statistically significant margins of error and

compare them to results as reported. But a PVT differs from an exit poll in that it is based on actual polling results, as counted by election officials and witnessed by monitors, rather than on what individual voters report in interviews about how they voted.

### Exit polls

Nevertheless, in recent years, domestic and international organizations have increasingly turned to exit polls to verify the officially reported results in transitional elections. They compare the findings of exit polls (and public opinion surveys) to results as reported by election authorities. Yet exit

polls may not always be reliable, especially in post-conflict or transitional environments. And although they can offer insights into voter motivations, exit polls cannot generally be used reliably for verification. Exit polls are inherently too uncertain to justify questions about the credibility of official results.

Exit polls have been problematic and controversial even in the United States, where they have a long

history. For one thing, there continues to be concern that the early release of exit polls will influence those yet to vote. More important, the reliability of exit polls is in question. In Florida in 2000, for example, television networks relying on exit polls first called the race for Al Gore, then later for George W. Bush, only to finally conclude that they did not actually know the results. In 2004, exit polls erroneously showed John Kerry leading in several key states, which would have made him president.

The validity of exit polls is particularly suspect in transitional or semi-authoritarian societies, where an historic climate of intimidation may make many voters unwilling to participate. The validity of any exit poll relies on the willingness of voters to report how they voted to a stranger. Indeed, international and domestic election monitoring groups invented PVTs in part because exit polls seemed inappropriate in the climate of intimidation that has often prevailed in transitional or post-conflict elections.

Photo: AP (Wilfredo Lee)



Election workers in Fort Lauderdale, Florida, watch the November 7, 2000, election results after they have finished counting the ballots. On that election night, American television networks initially (and mistakenly) named Democratic challenger Al Gore the winner in the close presidential race, based on information from Florida exit polls.

## Foreign-sponsored exit poll overshadows PVT in Macedonia

In Macedonia in September 2002, a foreign-funded exit poll went ahead, even though the elections took place in an uncertain political climate in the wake of violent ethnic clashes the year before.<sup>4</sup> Violence, intimidation and extreme nationalist rhetoric had plagued the pre-election environment. These conditions necessarily raised questions about whether voters felt safe to express their political preferences and, thus, about the appropriateness and accuracy of an exit poll. Intimidation was so pervasive that, despite the country's population of only two million, the international community mobilized one of the largest international monitoring efforts ever, including some 800 observers from the Organization for Security and Co-operation in Europe.

*It was an exit poll that gave the impression that the opposition had actually gained more votes.*

At the same time, a non-partisan Macedonian election monitoring group, Citizen's Association MOST, conducted a PVT based on random samples of actual results and reported these findings for each of the six electoral districts. Their data provided a stronger basis for assessing the credibility of the official count.<sup>5</sup> Nevertheless, the media and international community initially ignored these valid data because an exit poll conducted and announced by an international organization had already provided the first public numbers. Greater co-operation among monitoring organizations involved in vote

count verification, both national and international, could have reduced the chances that the exit poll would undercut the position of the local organization.

Because there was no significant controversy about the election results in Macedonia, the merits of the exit poll as a means of verifying the reported results were not called into question. At the very least, though, the use of an exit poll by one international organization while another was mobilizing a virtually unprecedented monitoring effort to counter a climate of intimidation suggests at least the existence of sharply different perspectives within the international community about what monitoring approaches were appropriate.

## Questions about exit poll in Ukraine

In Ukraine, it is conventional wisdom that then-opposition leader Victor Yushchenko won the initial runoff presidential election on November 21, 2004. A *Washington Post* editorial on December 2, for example, declared, "Despite the government's brazenly unfair campaign, a majority of Ukrainians voted for ... Yushchenko [and] authorities then tried to steal the election ..."<sup>6</sup> But while international observers condemned the election process, their statements did not go so far as to assert a winner. Although

Photo: CP/Abara (Alexander Sinita)



Officials of Ukraine's election commission empty a ballot box after voting is over at a polling station in Kiev, during the first runoff presidential election on November 21, 2004.

these reports confirmed that the broader election process in Ukraine was seriously flawed, they offered little or no evidence that a majority actually voted for the opposition candidate.

It was an exit poll that gave the impression that the opposition had actually gained more votes. The Ukrainian election commission reported that the government's candidate, Viktor Yanukovich, won 15 million votes (49.5%) to 14.2 million (46.6%) for Yushchenko, but the exit poll by a consortium of local organizations found a 54-to-43% majority for the opposition candidate.<sup>7</sup> Supported by international donors, the poll surveyed 20,000 voters through ostensibly anonymous questionnaires. If this was accurate, the election commission's count overstated the result for Yanukovich by about 2 million votes, as he "really" received about 13.1 million of the 30.5 million votes cast, and correspondingly understated the result for Yushchenko by 2.2 million votes.

Yet, it would be extremely difficult to carry out such a truly massive amount of election day fraud by cheating at individual polling places. Contemporaneous reports by observers of problems, albeit extremely troubling, provided little support for the theory that several million votes were stolen a few dozen or a few hundred at a time. Rather, to carry out the extent of fraud implied by the exit polls would seem to require manipulation of the process of aggregating vote counts.

To detect such manipulation, as it had in the past, the non-partisan Committee of Voters of Ukraine (CVU) conducted a PVT based on a random sample of actual polling station results from 1,500 polling places. But it declined to report PVT results after the election because, it said, the difference between the candidates was within the statistical margin of error. In other words, the PVT showed a close race and thus appeared to rule out extensive tabulation fraud. After Ukraine's supreme court ordered a new election, the CVU did release a detailed report on the fraud its observers had witnessed

around the country.<sup>8</sup> Although these accounts leave little doubt that there were indeed widespread problems, they seemed inadequate in scale and scope to explain the difference between the results of the exit polls and the official count.

The international community never really knew which candidate actually received more votes in Ukraine's presidential election on November 21. Although Ukrainian and international outrage paved the way for a fairer election to take place on December 26, the failure of Western governments and the observers they funded to acknowledge the limitations of their analytical tools exacerbated the tension between Russia and the West and may complicate efforts to hold other countries to international norms.

Exit polls in Macedonia and Ukraine were accorded significant weight. Whether those exit polls were appropriate and their methodology sound remains open to question. For different reasons, these exit polls overshadowed well-executed PVTs in both countries.

## Choosing appropriate tools and improving coordination

The experiences in Macedonia, Ukraine and elsewhere raise important questions about the appropriateness and effectiveness of different kinds of vote count verification techniques. To continue to deter or detect manipulation of the vote counting process, election monitoring organizations must continue to maintain the discipline of rigorous, robust verification of election results, and they must adapt to new technological and political challenges. Statistically based PVTs – which draw on much larger sample sizes than exit polls and are based on actual results, like comprehensive tabulations – will continue to be important in transitional societies lacking a history of successful polling or a fully stable, secure political environment.

Greater international co-operation is needed to consider the appropriate circumstances for PVTs, exit polls and other tactics to assess the legitimacy of vote counts in transitional or post-conflict elections. Variables in such a calculus will include the available budget, the salience of the election, the size and complexity of the country, the nature of the electoral system, the state of political development, and the capability of domestic election monitoring organizations.

Although international organizations, donors and advisors share the same goals for elections in new and emerging democracies, they sometimes work against one another. It is critically important for the relevant international organizations and experts to consider carefully the issues involved in designing, implementing, interpreting and assessing vote count verification exercises, and to attempt to agree



Photo: AP (Alexander Zemlianichenko)

Supporters of opposition presidential candidate Viktor Yushchenko react favourably to the first exit poll results during a rally at the Independence Square in Kiev, on December 26, 2004.

on which vote count verification techniques are appropriate in which circumstances.

To make a continuing contribution to combating election fraud, PVTs and

similar verification efforts must be publicly explained and well understood by authorities and international advisors. Legitimate concerns must be better addressed, and international actors in the democracy field have to try to

learn from and co-operate with each other. Better coordination among donors and implementing organizations is essential to ensure the continued effectiveness of vote count verification in controversial elections. ✕

## NOTES

1. Practitioners, donors and commentators have not maintained a rigorous distinction between the terms “parallel vote tabulation” and “quick count.” In some regions and countries, the term “parallel vote tabulation” refers to a sample-based verification exercise, and the term “quick count” connotes a comprehensive tabulation. In other places, the term “quick count” has been used when the purpose of the exercise was to rapidly project results after the close of polls, rather than to later verify official results. For the purposes of this article, I use the two terms as synonyms.
2. NAMFREL, *The NAMFREL Report on the February 7, 1986 Philippine Presidential Elections* (Manila: National Citizens Movement for Free Elections, 1986); Lewis M. Simons, *Worth Dying For* (New York: W. Morrow, 1987), p. 247; David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, and Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), p. 147; National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Reforming the Philippine Electoral Process: Developments 1986–88* (Washington: NDI, 1991), p. 48.
3. Larry Garber and Glenn Cowan, “The Virtues of Parallel Vote Tabulations,” *Journal of Democracy* Vol. 4, No. 2 (April 1993), p. 100.
4. Williams and Associates, “Exit Poll Analysis: Republic of Macedonia 2002 Parliamentary Elections” (November 2002), available at [www.iri.org/pdfs/MK\\_Exit\\_Poll.pdf](http://www.iri.org/pdfs/MK_Exit_Poll.pdf).
5. Citizen’s Association MOST, *Monitoring Report: Parliamentary Elections 2002* (election report), pp. 26–28, available at [www.accessdemocracy.org](http://www.accessdemocracy.org); “Citizen’s Association MOST Announces Parallel Vote Tabulation Results in Four Districts” (press release, Skopje, September 16, 2002), available at [www.accessdemocracy.org](http://www.accessdemocracy.org); Eric C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy* (Washington: Woodrow Wilson Center Press, and Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004), p. 287.
6. “Democracy for Ukraine,” *Washington Post* (editorial, December 2, 2004), p. A34.
7. Peter Finn, “Partial Vote Results Show a Tight Race in Ukraine Runoff,” *Washington Post* (November 22, 2004), p. A15.
8. Committee of Voters of Ukraine, “Report of the Committee of Voters of Ukraine on Observation of Voting and Vote Tabulation on November 21, 2004” (report, December 2, 2004), available at [www.cvu.org.ua](http://www.cvu.org.ua), under the section on “Presidential” elections.



# Political Financing and International Electoral Co-operation

Steven Griner\*

Coordinator, Organization of American States Inter-American Forum on Political Parties

*The Organization of American States (OAS) and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance completed an unprecedented comparative analysis of political party and campaign financing in the 34 member states of the OAS. The relationship between money and politics affects all countries, big and small, rich and poor. The observations and results of the three-volume study are intended to assist political reformers in the hemisphere and suggest solutions to international organizations supporting their efforts. This study was made possible through generous contributions from the government of the United States and the Canadian International Development Agency. Elections Canada provided financial and substantive support, co-hosting a workshop for U.S. and Canadian electoral officials, academics and politicians, as well as drafting an important concept paper on enforcement mechanisms.*

## Do elections cost too much?

The leaders of the Western Hemisphere posed that question in 2001, when they approved the *Inter-American Democratic Charter* and expressed their concern for “the problems associated with the high costs of election campaigns.” Four months previously, at the Third Summit of the Americas in Québec, the presidents and prime ministers of the same countries mandated the OAS to address issues related to political party funding and access to the media.

In response, the OAS, in conjunction with the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, embarked on an unprecedented 34-country comparative analysis that focused on four themes specific to political party and campaign financing: disclosure, enforcement, public financing and access to the media.

A separate analysis included the effects of financing on the political participation of women.<sup>1</sup> The purpose of the study was not just to catalogue norms, but to analyze how they are applied.

Ultimately, changing the relationship between money and politics is not primarily a technical task, but an unpredictably political one. This study takes into account the normative aspects of regulating party and campaign financing, but pays particularly close attention to the political contexts. Political leaders in countries as disparate as Canada, the United States, Mexico, Chile, Peru, Honduras and Guatemala have implemented new political financing regimes, each with its own objectives and each with its own consequences. The comparative analysis details these initiatives and offers some general recommendations for political reformers and the international community.

\* The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect those of the Organization of American States.

# Disclosure

The methodology of this analysis included collecting hard information, such as political financing legislation, cost estimates and regulations affecting media access.<sup>2</sup> Additionally, national researchers attempted to place this information in its appropriate political context by interviewing political leaders, academics and representatives of civil society. Political leaders in particular decried the escalating costs of politics, attributing most of this increase to media expenses. Paradoxically, though, few could say with any precision how much elections actually cost. This revelation should not come as a surprise, however. While disclosure in Latin America is on the books (see table on next page), it is hardly enforced. In the Caribbean, disclosure, especially for parties, is practically non-existent. Canada and the United States are the exceptions, although information can be slow in coming and totalling the expenditures of groups not directly affiliated with parties or campaigns can be challenging.

Photo: AP (J. Scott Applewhite)



President George W. Bush (right) and Democratic challenger Senator John Kerry, pictured here at one of their televised debates as presidential candidates, both ran very expensive campaigns in 2004.

Estimates of campaign expenditures vary from region to region. In the Caribbean, some political leaders in Jamaica speculate that financing a general election campaign could run as high as C\$7.4 million (US\$6 million), while in Antigua and Barbuda the price tag might reach C\$2.5 million (US\$2 million). The preponderance of public financing in Mexico offers the clearest picture in Latin America. For the presidential elections of 2000, parties received C\$453 million

(US\$366 million) from the State, mandated to represent 90% of total financing.

Canada and the United States both held elections in 2004, both under new campaign financing rules. Vigorously controlled limits on campaign expenditures in Canada helped keep the spending of the political parties, candidates and third parties to a relatively modest C\$101.5 million (US\$83.2 million) – while in the United States, the totals of the two presidential campaigns, political parties and advocacy groups (“527s”<sup>3</sup>) approached C\$3.7 billion (US\$3 billion), with a little more than C\$1.38 billion (US\$1.1 billion) spent on congressional campaigns.<sup>4</sup> Electing a chief executive and a legislature cost about 50 times more in the United States than in Canada, or about five times as much per capita when their respective populations are taken into account.



**Registered Party Return in Respect of General Election Expenses**

**Rapport d'un parti enregistré sur les dépenses d'une élection générale**

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

Within six months of voting day in a general election, each of Canada's registered political parties must submit a report on its campaign spending to the Chief Electoral Officer. Candidates and third parties that advertise for or against a candidate or party during an election also submit reports.

## Enforcement

Canada and the United States aside, disclosure is dramatically lacking in the Western Hemisphere. A study

## Political Party and Campaign Financing in the Caribbean, Latin America and North America

Country	Disclosure	By party	By candidate	Contribution limits	Spending limits	Public funding	Media limits
<b>Caribbean</b>							
Antigua and Barbuda	Yes, not enforced	No	Yes	No, anonymous contributions	No	No	No
Bahamas	No	No	No	No	No	No	No
Barbados	Yes	No	Yes	No	Yes, limited to candidates	Yes	Partial, on TV and radio
Belize	No	No	No	No	No	No	No
Dominica	No	No	No	No	No	No	No
Grenada	No	No	No	No	No	No	No
Guyana	Yes, not enforced	No	Yes	No	Yes, not enforced	No	No
Haiti	No	No	No	Yes, not enforced	No	No	No
Jamaica	Yes, not enforced	No	Yes	No	Yes, not enforced	No	No
St. Kitts and Nevis	No	No	No	No	No	No*	No
St. Lucia	No	No	No	No	No	No	No
St. Vincent and the Grenadines	No	No	No	No	No	No	No
Suriname	Yes	No	Yes	No	No	No	No
Trinidad and Tobago	Yes	No	Yes	No	Yes, limited to candidates; not enforced	No	No
<b>Latin America</b>							
Argentina	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes**
Bolivia	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	Yes
Brazil	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes
Chile	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Colombia	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes**
Costa Rica	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	Yes
Dominican Republic	Yes	Yes	No	No	No	Yes	No
Ecuador	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes**
El Salvador	No	No	No	No	No	Yes	No
Guatemala	Yes	Yes***	No	No	No	Yes	No
Honduras	Yes	Yes	No	No	No	Yes	No
Mexico	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes**
Nicaragua	Yes	Yes	No	No	No	Yes	Yes
Panama	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes	No
Paraguay	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes**
Peru	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	Yes
Uruguay	No	No	No	No	No	Yes	No
Venezuela	Yes	Yes	Yes	No	No	No	No
<b>North America</b>							
Canada	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
United States	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes****	Yes****	No

\* There is no public funding, other than remission of customs duties for vehicles and some other election-related materials brought in by political parties.

\*\* There is an indirect limit, usually determined by the overall limit for the presidential campaign. Brazil has limits for radio and television. Chile has limits for television, but not for radio, cable or press. In Colombia, private media advertising is banned for parliamentary elections.

\*\*\* Only for public financing.

\*\*\*\* Only for publicly funded presidential primary and general elections and only if the candidate accepts the public funding. Public funding is provided to qualified political parties for their respective party conventions.

by the United States Agency for International Development revealed that the Caribbean and Latin America required less information from their candidates and parties than most other regions of the world. Even where disclosure is required, it is seldom enforced.

*Elements of public financing are present in 17 of 18 Latin American countries, although in the Caribbean, only Barbados provides state funds to parties.*

In most cases, electoral bodies are charged with enforcement of the political financing legislation, by any measure an ominous challenge. Usually, though, enforcement agencies are further handicapped by a lack of human, technological and financial resources. The lack of resources is a product of increasing fiscal austerity, but also of a lack of political will. Budgets provided to the electoral commissions pale in comparison to the resources of the parties and campaigns during elections. There are important exceptions, though. The Federal Electoral Institute in Mexico and the Electoral Tribunal of Panama demonstrate that robust enforcement is not impossible in Latin America. While a number of factors contribute to the effectiveness of these bodies, including juridical and administrative autonomy, the simultaneous distribution of public financing to the parties themselves provides an important “carrot and stick” for enforcement.

Public financing

Many assert that disclosure cannot merely be forced on political parties. The “carrot,” they argue, can be more effective than the “stick.” The international community has been particularly enthusiastic about public

financing as just such an alternative. Not only does public financing introduce an important element of transparency and accountability, it also provides a modicum of political equity and allows parties to exist between elections, making them more permanent institutions in democracy. Indeed, elements of public financing are present in 17 of 18 Latin American countries, although in the Caribbean,

only Barbados provides state funds to parties and on a very limited basis. State resources have allowed otherwise disadvantaged individuals (women, in particular) to become viable political candidates in Canada, Panama and Argentina and have helped level the playing field in Mexico, previously dominated by the Institutional Revolutionary Party. Despite the potential of public financing to make politics more equitable and transparent, evidence indicates that it supplants private funding. Using the public purse has not necessarily made campaigns cheaper. Moreover, increasing fiscal

pressures as well as a growing public disenchantment with parties probably preclude the enactment of generous public financing regimes, although their role will remain important.

Access to the media

Indirect public financing through media exposure is a case in point. Access to the media in the hemisphere is a *sine qua non* to a viable candidacy, but this access does not guarantee electoral success. In an effort to provide equal opportunity, Brazil and Chile make free media time available to political parties. They provide this media time not only during elections, but between them as well, with the intent of institutionalizing parties and contributing to public discourse. Again, publicly provided media exposure has yet proven to limit – let alone decrease – the escalating costs of campaigns. Other issues currently being addressed in the hemisphere include more qualitative aspects of media, including the regulation of polls, the right of response and the concentration of media ownership. Attempts to legislate the quality of media coverage, however, bump up against freedom of expression issues



A group of Ecuadorean women with candles and funeral attire march through Quito streets in 2002 to protest the low number of women candidates in that year's elections.

and should be addressed with caution by politicians.

## Does political financing affect the political participation of women?

Financing represents a formidable obstacle to women as they consider whether or not to run for office. In the United States, at least one poll indicated that women are much more hesitant to become candidates because they do not believe that they are as well positioned as men to raise funds. This poll of state legislators in the United States revealed that 37% of women admitted that they had never considered running for office until someone else suggested it to them and only 11% stated that the decision to run was entirely their own. The same poll revealed almost opposite results for men.<sup>6</sup> Anecdotal evidence suggests that women face similar doubts in Latin America and the Caribbean.

Their trepidation is not unfounded. Private contributors in Latin America and the Caribbean are few in number. It is often difficult for women with no previous political credentials to penetrate these circles and raise the funds to mount a viable campaign. In Latin America and the Caribbean, especially, and perhaps to a lesser

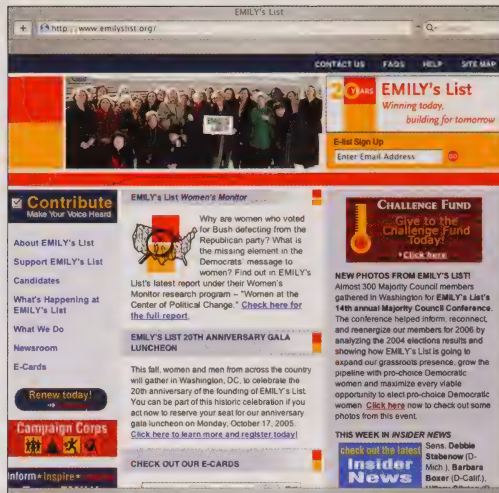
suggest that women have costs often not incurred by men when they decide to pursue public office, including child care and household responsibilities.

Many countries have introduced targeted training and economic incentives for political parties – either through legislation or voluntary means – to increase the participation of women in political structures, but much is still left to be done. Equal Voice, a multi-partisan advocacy organization that promotes the involvement of women in politics in Canada, has advocated reform of the electoral system and the lowering of many financial requirements that exclude women. According to this group, women's participation in Parliament has been slipping recently. With only 65 female members of Parliament (21%), Canada ranks 36th in the world among democracies in terms of women's representation in the national legislature, after Nicaragua.<sup>7</sup>

Private funding mechanisms, such as EMILY's List<sup>8</sup> (Early Money Is Like

Yeast) in support of Democratic women and its Republican equivalent, the WISH List<sup>9</sup> (Women In the Senate and House), in the United States serve

as particularly interesting models that require further study and potentially modified replication. Tapping into the potential of women as politicians and contributors has made EMILY's



EMILY's List, a large grassroots political network, is dedicated to recruiting, funding and electing Democratic women to federal, state and local office in the United States.

List one of the largest political action committees in the country.

## Again – do elections cost too much?

No doubt the cost of politics is rising. Public financing, free media exposure, and contribution and expenditure limits have yet to stem the tide. Reform-minded political leaders and the international community continue to seek ways to promote norms and strengthen practices that promote transparency, enforcement and equity, especially in the media. Public financing and free media exposure are important tools for achieving these goals, but the strategy must include other elements, such as incentives for political parties to abide by campaign legislation, and increased resources for enforcement entities to investigate and, if need be, sanction violators.

Controls and limits should not just be limited to the demand side of politics (i.e. the candidates and the parties), but the supply side as well. Business

*Political financing regimes can be made more transparent and equitable through continued political reform and the support of the international community.*

degree in the United States and Canada, women are often the primary caregivers in the household. Interviews and the limited empirical research available in the hemisphere

leaders and media conglomerates, especially in Latin America and the Caribbean, must respect legislation governing their participation in politics. Until the contributors as well as the recipients become an integral part of the regulatory framework, electing and being elected in an equitable and transparent manner will remain an unattainable illusion.

In the age of instant communication and increasing reliance on the mass media, it is probably unrealistic to believe that politics can be made cheaper. However, political financing regimes can be made more transparent

and equitable through continued political reform and the support of the international community. Political reform begins with the parties themselves, but its effectiveness will also depend on enforcement agencies, advocacy groups and watchdog organizations. The international community must continue to offer practical know-how and promote best practices to support those seeking to reform political financing regimes and those ultimately charged with enforcing them.

Through this study, the OAS does not prescribe any particular formula for financing parties and campaigns, but

offers instead some guiding principles and positive models that merit consideration. Ultimately, each political financing regime will reflect its country's political history and democratic values. The political financing regime in Canada promotes equity; the United States regime values freedom of expression and Mexico's remedies past inequities. As political reformers in the Western Hemisphere attempt to change the relationship between money and politics, the international community should stand ready to provide technical and political support with an appreciation of these varied political values. ✕

# NOTES

1. The comparative analysis was divided into three geographical volumes: *De las normas a las buenas prácticas* (Latin America); *From the Grassroots to the Airwaves* (Caribbean); and *The Delicate Balance between Political Equity and Free Speech* (United States and Canada). All three volumes can be accessed through [www.ddpa.oas.org/publications](http://www.ddpa.oas.org/publications).
2. In each of the 34 countries covered in this study, national researchers were hired to complete an extensive questionnaire, conduct interviews with political leaders, electoral authorities, and academics, and provide a concise analysis of the effects of legislation and pending reform. The information from these national analyses served as the input for the thematic chapters on enforcement, disclosure, public and private financing regimes, access to the media and gender. Separate thematic authors were contracted in each of the three regions.
3. The term "527" refers to the section of the U.S. Internal Revenue Code that regulates advocacy groups that raise money for political activities including voter mobilization efforts and issue advocacy, but do not expressly advocate the election or defeat of a federal candidate. Unlike political parties, 527s are not required to file with the Federal Election Commission.

4. Figures for the United States were obtained from the Center for Responsive Politics and are current as of August 1, 2005 ([www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)). The Canadian figures are as submitted by the political parties, candidates and third parties to Elections Canada. Expenses related to party leadership contests and candidate nomination contests are not included. The breakdown of expenses includes the following:

6. "Is Financing an Obstacle to the Political Participation of Women?" Final Report, OAS Unit for the Promotion of Democracy, the Inter-American Commission on Women, and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, December 16, 2003. Available at [www.upd.oas.org/fiapp](http://www.upd.oas.org/fiapp).
7. [www.equalvoice.ca](http://www.equalvoice.ca)
8. [www.emilyslist.org](http://www.emilyslist.org)

**Campaign Spending in the Federal Elections of November 2, 2004, in the United States and the 38th General Election for the House of Commons on June 28, 2004, in Canada (millions)**

	United States		Canada	
Presidential campaigns (including primaries)	C\$1,009.8	(US\$828)	N/A	
Congressional/House of Commons candidates	C\$1,384.1	(US\$1,135)	C\$49.8	(US\$40.8)
Political parties	C\$1,934.3	(US\$1,586)	C\$51	(US\$41.8)
Advocacy groups/Third parties	C\$743	(US\$610)	C\$0.72	(US\$0.59)
<b>Totals</b>	<b>C\$5,071.2</b>	<b>(US\$4,159)</b>	<b>C\$101.5</b>	<b>(US\$83.2)</b>

5. United States Agency for International Development, *Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes* November 2003, p. 37. (Translation provided by the OAS Unit for the Promotion of Democracy.)

9. [www.thewishlist.org](http://www.thewishlist.org)



# International Electoral Co-operation and Assistance

## Lessons from Bosnia and Herzegovina

Peter Woolstencroft

Associate Professor of Political Science, University of Waterloo

John Fraser

Former Director of Political Party Programs in Republika Srpska for the Washington-based National Democratic Institute for International Affairs

International electoral co-operation and assistance have become dominant features of elections, especially in the new liberal democracies. In the last 30 years, organizations – governmental and non-governmental, in North America and abroad – that have electoral assistance and co-operation as their central purposes have grown tremendously. While “free and fair elections” has become a widely accepted goal, the contested nature of democracy is evident in judgments about the quality of particular elections. The case of Bosnia and Herzegovina – complex because of the republic’s violent birth and diverse ethnic population – illustrates a number of issues that international agencies and their field personnel must handle. One set of issues involves the registration of voters and the accuracy of voters lists. Another set relates to the uncoordinated work of municipal election commissions, which were also hampered by a shortage of personnel and funds. Electoral reforms in 2004 suffered from an ill-considered provision for representation of “ethnic minorities” on municipal councils. The varying interests of political parties and social entities have hindered election system development.

Since the 1980s, a rapid and extraordinary institutionalization of international electoral co-operation and assistance has occurred, especially in the case of the newly fledged liberal democracies of the last 25 years or so. This article identifies major actors in the world of international electoral assistance and co-operation; discusses the contested meaning of democracy; and, with reference to Bosnia and Herzegovina,<sup>1</sup> highlights some issues challenging the development of election systems.

### The growth of international electoral assistance

At one time, a country’s elections were its own business. National political systems developed policies, rules and procedures, unaware of how other systems handled problems, unconscious of “best practices.” Even within countries, this was true. For example, in Canada, although elections had been a central feature of politics for over a century, national and provincial election officials had no systematic contact before 1970. The contemporary global interest in international electoral assistance reflects the

emergence of globally shared values, especially concerning the desirability of democratization and the conduct of “free and fair elections.”

Internationally, limited efforts by the League of Nations and the United Nations aside, the first forms of electoral co-operation were largely driven by American ideals and interests.<sup>2</sup> For the first two thirds of the last century, the United States helped various countries establish and implement election systems. What Thomas Carothers<sup>3</sup> has termed the “first wave” of assistance to democracy – in the 1960s and 1970s – was primarily motivated by the American belief that democratization would counter Soviet-inspired political destabilization. Similar, but more ideological, thinking motivated the second wave of democratization that began in the 1980s. In the United States, private agencies emerged as part of “Project Democracy,” which competed at the level of ideas with Marxism-Leninism.<sup>4</sup>

Although some other countries had developed international electoral assistance programs prior to the second wave of democratization, the 1980s saw a veritable explosion of international agencies – governmental and non-governmental – with electoral assistance and co-operation in their mandates. Europe’s developing interest manifested itself in the *Charter of Paris for a New Europe* (1990) and its Office for Free Elections, later the Office for

The interactions between international agencies, on the one hand, and domestic institutions, political parties and social groups, on the other, are complicated by controversies about what constitutes “free and fair elections.”

## Contested concept: “free and fair elections”

The simplicity and popular appeal of the “free and fair elections” concept

obscures its embedded contentiousness.

Robert Dahl, a leading American political scientist, specifies a number of criteria that democracy requires. Citizens

elect officials who control government decisions. Elections are “free, fair, and frequent” and “coercion is comparatively uncommon.” Citizens can exercise freedom of expression “without danger of severe punishment.” They have

*The 1980s saw a veritable explosion of international agencies – governmental and non-governmental – with electoral assistance and co-operation in their mandates.*

Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). The Commonwealth of Nations put election assistance high on its agenda. Leading international electoral assistance agencies are shown in the box below.

## Leading international electoral assistance and co-operation agencies

- Carnegie Endowment for International Peace ([www.ceip.org](http://www.ceip.org))
- Carter Center ([www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org))
- Commonwealth of Nations ([www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org))
- Friedrich-Ebert-Stiftung ([www.fes.de](http://www.fes.de))
- IFES ([www.ifes.org](http://www.ifes.org))
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance ([www.idea.int](http://www.idea.int))
- International Republican Institute ([www.iri.org](http://www.iri.org))
- Inter-Parliamentary Union ([www.ipu.org](http://www.ipu.org))
- Konrad Adenauer Foundation ([www.kas.de](http://www.kas.de))
- National Democratic Institute for International Affairs ([www.ndi.org](http://www.ndi.org))
- National Endowment for Democracy ([www.ned.org](http://www.ned.org))
- Office for Democratic Institutions and Human Rights ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr))
- Office of the High Representative in Bosnia and European Union Special Representative ([www.ohr.int](http://www.ohr.int))
- Organization for Security and Co-operation in Europe ([www.osce.org](http://www.osce.org))
- Organization of American States ([www.oas.org](http://www.oas.org))
- United Nations Development Programme ([www.undp.org](http://www.undp.org))
- United Nations Electoral Assistance Division ([www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm](http://www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm))
- United States Agency for International Development ([www.usaid.gov](http://www.usaid.gov))



access to many, independent, and alternative sources of information, and the right to “associational autonomy.” All of these are stated in the context of *inclusive citizenship*, understood as no denial of rights “that are available to others” and “are necessary” for the conditions mentioned.<sup>5</sup>

Dahl’s use of “comparatively” and “severe” indicates that judgments about electoral systems are a matter of degree. All election systems – even the well-established – have inevitable flaws and problems.<sup>6</sup> The American presidential elections of 2000 and 2004 raised concerns about the process in Florida and Ohio, respectively, states decisive for the final result. In the United Kingdom, the recent expansion of postal voting soon resulted in extraordinary abuses and the voiding of some municipal elections.<sup>7</sup>

Eric C. Bjornlund, a lawyer highly familiar with election monitoring, observes that “there has been surprisingly little progress in the development of a practical set of criteria by which to judge whether an election has been free and fair.”<sup>8</sup> The subjectivity of “free and fair” justifies his call for election monitoring to be based “on the methodologies and professionalism of observers and the quality of their analysis rather than merely on whether they endorse or question an election’s legitimacy.”<sup>9</sup>

Although various election observation agencies, such as the United Nations Electoral Assistance Division (UNEAD), the Carter Center and the National Democratic Institute for International Affairs (NDI), are currently developing standards and codes of conduct, two essential problems remain. Judgments about the conduct of elections are subject to partisanship, from which international agencies

Photo: AP (Jacqueline Ariz)



*Bosnian workers for the Organization for Security and Co-operation in Europe sort absentee ballots cast in Bosnia’s 1996 elections at an OSCE warehouse in a Sarajevo suburb.*

have not been immune. Second, democratic theorists differ on the merits of providing guaranteed representation by gender, or for specific social formations, such as ethnic groups.

### **International electoral assistance and co-operation in Bosnia and Herzegovina**

The bloody break-up of Yugoslavia from 1990 to 1995 culminated in the Dayton Peace Accords, which legitimated the republics of Bosnia, Croatia and Serbia. In 1996, Bosnia held elections, which were noteworthy for being a studied and financially well-supported attempt to move from ethno-nationalist politics to electoral competition among parties that straddled its diverse communities and provided moderating influences.<sup>10</sup>

The Dayton agreement resulted in the creation of the Office of the High Representative in Bosnia and European Union Special Representative (OHR) and assignment to the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) of authority to establish elections (at the

national, state and municipal levels), which followed recommendations from ODIHR. The attempt to “engineer” electoral processes had mixed and controversial results. Yannick du Pont, a well-placed European observer, noted that OSCE, having funded all parties in the 1996 elections (including one led by an accused war criminal), in the 1998 elections provided (now non-financial) support mostly to multi-ethnic parties. OSCE was criticized by ODIHR for its lack of neutrality.<sup>11</sup> Carrie Manning, an American political scientist, described OHR as using elections “as an explicit tool for sidelining the nationalist parties, encouraging moderates, and improving compliance with Dayton.”<sup>12</sup> The 1996 elections were widely interpreted as reinforcing Bosnia’s ethnic divisions.<sup>13</sup> Subsequent elections saw declines in support for the nationalist parties, though they remained dominant.<sup>14</sup>

By 2001, a Provisional Electoral Commission, still managed by OSCE but with Bosnian representation, controlled Bosnian elections. A permanent Electoral Commission

(Bosnian-managed with international representation) was established for the 2002 general elections. In April 2005, OHR announced that effective June 30, 2005, the three international members of the Commission would withdraw, marking a further step in Bosnia's electoral evolution.

Despite the Commission's accomplishments, major problems persist with voter registration, the accuracy of the voters list and fears of voter intimidation.<sup>15</sup> Approximately two million Bosnians were displaced by war or sought permanent residence outside the country. The largely successful return of confiscated property has not been matched by the populace's return to their former residences. Voters fall into one of three categories: regulars (living in their municipalities of registration); postal voters (living outside Bosnia and required to re-register for each election); and absentee voters (living in one municipality and registered to vote in another, but who may cast special ballots for counting and allocation to their municipality of registration).

*Despite the Commission's accomplishments, major problems persist with voter registration, the accuracy of the voters list and fears of voter intimidation.*

In the first post-war years, there was justified mistrust of political parties, given the overwhelming strength of the hardline ethnic nationalist parties.<sup>16</sup> Fears of voter intimidation led to voters lists not being distributed to political parties. Latterly, voter intimidation has diminished sharply; however, the Commission's fear of the threat remains, so it is reluctant to display voters' addresses. The current voters list suffers from voters often

being registered in the wrong polls. A more accurate list depends on the Commission's ability to engage the political parties in the updating process.<sup>17</sup>

Notification of death remains a civic responsibility of the family (and not of attending physicians or hospitals), resulting in large numbers of deceased on the "current" voters list. Revising the civil requirement of death-notification by assigning statutory responsibility to the health care system would be a simple improvement, easily undertaken.

Another problem with the accuracy of the voters lists lies in the varying performances of the municipal election commissions (MECs).<sup>18</sup> Their members are nominated by the mayors and councils of individual municipalities (and confirmed by the Commission); inevitably, there are partisan appointments.

More damaging, however, are the MECs' uncoordinated activities. Many, but not all, set up centres in schools to register those who will be of voting age at the next election; few actively register "returnees" (i.e. displaced persons returning to their

former properties, possibly registered to vote in another municipality). In some cases, political parties have an interest in keeping their "ethnic vote" registered as absentees and voting in their wartime (or immediate post-wartime) residences.<sup>19</sup> The effect is high party pluralities in particular seats (producing more parliamentary and council seats) to the detriment of voters' representation in their areas of residence. This was certainly the case in Bijeljina. Few

of the approximately 15,000 Bosniak (i.e. Bosnian Muslim) returnees to this predominantly Serb municipality were re-registered as regular voters of Bijeljina. The only complaint came from a moderate multi-ethnic party (the Alliance of Independent Social Democrats – SNSD) that does not appeal directly to Bosniaks.

Monitoring the MECs' effectiveness has been hampered by a chronic shortage of personnel and funds at the Electoral Commission, a situation that may have been ameliorated by election law amendments made in 2004. They included:

- regular funding for the Electoral Commission from the national budget
- regular funding of MECs from municipality budgets
- some new regulations on the composition of MECs
- changes in the selection of polling station committees
- changes to the regulations on the use of paid electronic media advertising
- change in the fixed date of all elections
- guaranteed ethnic minority representation on municipal councils

Encouraging minority representation warrants a closer look. Bosnia's three principal ethnic populations (referenced as "constituent peoples") – Bosniak, Serb and Croat – have certain rights enshrined in the constitution as accepted at Dayton and amended by the Bosnian national and state legislatures in early 2002.<sup>20</sup>

The proposed addition to the national election law – so indeterminate that it was unclear how many seats on a municipal council would have been available to "ethnic minorities" – put the ethnic minority cart before the constituent peoples' horse.<sup>21</sup> While the

constitution's 2002 amendments guaranteed a minimum standing for all constituent peoples in the national and state legislatures and in the government, no such provision had been made for municipal councils. The 2004 amendments could have produced, for instance, representation in the Banja Luka council for Hungarians, but not for Croats.

### *Encouraging minority representation warrants a closer look.*

What was the source of the "ethnic minorities" idea? This is a well-known project of the Council of Europe. Every Bosnian institution, indigenous and international, from Lord Ashdown, the High Representative, to the most junior member of a remote municipal council professes a commitment to doing everything required to "join Europe." Was the "ethnic minorities" idea placed with the Electoral Commission as a European standard?

NDI warned the Commission of the amendment's pitfalls and lobbied OHR, OSCE, several embassies representing countries of the Peace Implementation Council<sup>22</sup> and administrative staff at the national legislature. It remains unclear which political body – Bosnian or non-Bosnian – initiated the proposed change in municipal representation.

OHR, according to one senior voice, insisted it was "out of the election business."<sup>23</sup>

NDI held a round of meetings with embassy officials in Sarajevo to alert them to the wider implications of the amendments to the election law and, in particular, to potential problems created by amending the law after the election date was announced.<sup>24</sup>

OSCE knew of and appreciated the situation, as it had a well-prepared commentary on apprehended problems with the election law amendments,

though it is not known if its senior administrators had been apprised of the commentary. However, it appears that OSCE, having created and fledged the Bosnian Electoral Commission, was not prepared to criticize the Commission or impinge on its independence.

The Commission was also below complement. It was supposed to have one member from each of Bosnia's three constituent peoples and one "other." However, the Serb appointee resigned in 2002 and was not replaced,

because supplementary appointive powers had not been established. The Bosniak member of the Commission had been seriously ill for many months and died at the time the election law amendments were going forward to the national parliament.

The national parliament passed this flawed legislation without comment from either the OHR political observers or any Bosnian politicians. Many international workers in the field of democratization have ample legal experience, but little or no experience with political party activities and the actual effects of election laws; thus it is probable that OHR observers did not have adequate experience to comment. Bosnian politicians have not established an effective committee system, wherein legislation is critically examined. Latterly, work by international organizations in this field has shifted from strict parliamentary committee work to the more currently popular idea of committees holding public meetings.

Although the 2004 amendments were passed by the Bosnian national legislature, the Electoral Commission declared that they would apply selectively to that year's municipal elections (paid electronic media advertising; changes in selection process for polling station committees). There was no change of election date or provision for guaranteed minority representation.

International organizations working in Bosnia failed to coordinate their activities, creating recipient fatigue. For example, often the same party activists were trained over and over by different organizations.<sup>25</sup>

Photo: AP (Hidajet Delic)



A Muslim couple in Sarajevo cast their ballots in the 2000 general elections in Bosnia.

In sum, the case of Bosnia illustrates the complexities of electoral co-operation and assistance. Agency personnel must be cognizant of the

difficulties in determining fair and free elections caused by the varying capacities of domestic institutions, the varying agendas of

international agencies, and the varying interests of domestic political and social organizations. ❧

NOTES

1. For brevity, henceforth we refer to Bosnia and Herzegovina as Bosnia.

2. Yves Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-determination and Transition to Democracy* (Dordrecht, Netherlands: M. Nijhoff, 1994).

3. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999).

4. Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, pp. 20–29.

5. Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998), p. 85.

6. Beigbeder, *International Monitoring*, p. 145.

7. Six municipal councillors in Birmingham were removed from office following a judicial investigation into allegations about postal voting abuses; see Richard C. Mawrey, QC, Commissioner, *In the Matter of a Local Government Election for the Bordesley Green Ward of the Birmingham City Council Held on 10th June 2004 and in the Matter of a Local Government Election for the Aston Ward of the Birmingham City Council Held on 19th June 2004*. Available from Her Majesty's Courts Service Web site: [www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/full\\_judgment\\_bordesley\\_green-aston\\_wards\\_election\\_10th\\_june\\_2004.pdf](http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/full_judgment_bordesley_green-aston_wards_election_10th_june_2004.pdf). (Accessed May 31, 2005.)

8. Eric C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy* (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2004), p. 95.

9. Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, p. 121.

10. Carrie Manning, "Elections and Political Change in Post-War Bosnia and Herzegovina," *Democratization* Vol. 11, No. 2 (April 2004), pp. 60–61.

11. Yannick du Pont, "Democratisation through supporting civil society in Bosnia and Herzegovina," *Helsinki Monitor* Vol. 11, No. 4 (2000) p. 12.

12. Manning, "Elections and Political Change," p. 69.

13. Manning, "Elections and Political Change," p. 63.

14. Manning, "Elections and Political Change," pp. 67, 82.

15. With reference to the October 2004 elections, the topic of anomalies with the voters list and fears of voter intimidation arose in conversation between NDI and the Electoral Commission (March 24); with Mrs. Srebrenka Golic, chief of staff to the Alliance of Independent Social Democrats (SNSD) leader Milorad Dodik (February 23 and April 2); with Mr. Peter Djokic, leader of the Socialist Party of the Republika Srpska (SPRS) on April 7; and in comments received in training seminars for SNSD, SPRS, and the Democratic Peoples' Alliance (DNS) given by the NDI political party staff from February to June 2004.

16. Serb Democratic Party (SDS); Party for Democratic Action (SDA); and Croatian Democratic Union (HDZ).

17. Bosnia is the only country in the former Yugoslavia to provide parties with an electronic voters list, but it is in an inefficient, "unsortable" PDF format.

18. The chairperson of a MEC is roughly equivalent to an electoral district returning officer in Canada.

19. Meetings on July 14 and July 28, 2004, with Mr. Dimitrije Ivanic, MP (SNSD mayoralty candidate in Bijeljina); meetings on July 29 and August 10 with Dr. Lazar Prdanovic, MP (SNSD mayoralty candidate in Zvornik). Confirmed in discussions with U.S. Embassy political staff on July 8 and July 21.

20. "Ethnic minorities" (numbering 17) have some constitutional standing as "others."

21. The Bosnian constitution does not specify where the residual power lies or which level is paramount in overlapping jurisdictions. No Bosnian legal appeal has addressed the issues but Dayton does make the High Representative the ultimate authority in the land.

22. Those countries that are guarantors of the Dayton Peace Accords.

23. Meeting with deputy High Representative in Banja Luka, April 2, 2004. The head of the governance section of OHR's political department said that the OHR legal department had vetted and approved the amendments (meeting on March 29, 2004).

24. Meetings were held on May 10 between NDI and Canadian Ambassador S. Whiting, U.S. Ambassador C. Bond and United States Agency for International Development officials; May 11 with A. Cole, U.K. Embassy Second Secretary; May 12 with A. Freiherr, German Ambassador, and A. Mollander, Swedish Ambassador; May 13 with Ambassador Humphries of the European Commission; and May 21 with Ambassador R. Beecroft of OSCE.

25. NDI and the International Republican Institute are forbidden by USAID from offering "material assistance" to parties. USAID coordinates their training activities but other inter-agency co-operation depends on personal arrangements. In some cases, generous expense allowances lure activists.



# Referendum Regulation

## Canada and the United Kingdom as Models for Fair Practices

Matt Qvortrup\*

*Professor, Department of Economics and Public Policy, The Robert Gordon University, Aberdeen*

*Referendums are increasingly being used to resolve controversial political issues, not least in developing democracies. There is some international consensus on standards for what constitutes free and fair elections. The same is not, however, true for referendums. Based on a comparison of rules existing in the United Kingdom and Canada, this article outlines some of the main features of referendum regulation that could be considered a basis for developing a set of international standards for ensuring that referendum processes are free and fair.<sup>1</sup>*

Since the collapse of Communism in Eastern Europe and the intensified integration of Europe, there has been growing recognition of the need for public consent to legitimize momentous social and political change, beyond the legitimacy that can be conferred by an elected government. This has led to a marked increase in national referendums over the past decade and a half. The reasons for this trend, as could be expected, are manifold. But the most important one seems to be that “elected officials are seen as unresponsive and ‘out of touch,’ even in countries with long-established and well-functioning democracies.”<sup>2</sup> This perception is possibly related to the decline in the number of voters who identify with the political parties.

Referendums contribute to decision making by expressing the undiluted will of the majority. True, not all referendums are binding, but in practice, it could be difficult for a government to go against the expressed will of the majority of

citizens. The Swedish referendum on right-side driving in 1955<sup>3</sup> is one example of such a case. In actual referendum campaigns, there have been claims of demagoguery, one-sided campaign spending, and government intervention, raising questions about the conduct of the referendum and whether its result genuinely reflects the public will.

Referendum regulations have scarcely been dealt with in the scholarly literature.<sup>4</sup> As well, no specific set of standards that could be applied internationally has been suggested. This article seeks to remedy the lack. The general trend toward greater use of referendums in developing and newly democratized countries necessitates a set of standards for referendums. The criteria could include impartial administration, proclamation, adoption of the referendum question, wording of the referendum question, registration of referendum organizations, limits on expenditures and contributions, disclosure of expenses and contributions, fair access to media, and public access to information.

\* The author gratefully acknowledges the significant contribution of Alain Pelletier, Assistant Director, Corporate and Parliamentary Research, Elections Canada, for his work in the research, writing and editing of this article.

Regulations for referendums are relatively rare. Both Canada and the United Kingdom, however, have introduced detailed mechanisms to regulate referendums. By comparing referendum regulations in Canada and the United Kingdom, we intend to extract a set of standards that could be internationally applied to reflect the principles of fairness, transparency and access.

## Impartial administration

A neutral electoral commission is considered necessary to prevent governments from interfering with the running of elections. The same criterion should apply to referendums. Canada has established a permanent non-partisan electoral body to administer referendums, as well as elections. In the United Kingdom, while the Electoral Commission does not have jurisdiction over conducting elections, it does have jurisdiction over administering referendums.

In Canada, at the federal, provincial and territorial levels, the chief electoral officer of the jurisdiction is responsible for the conduct of referendums. However, only at the federal level and in Quebec do the respective chief electoral officers have the authority to adapt the legislation pertaining to elections for the purposes of a referendum. In all other Canadian jurisdictions, the government concerned makes referendum regulations. Quebec is the only jurisdiction where a separate body, the Conseil du référendum, is established to hear any judicial proceeding relating to a referendum. At the federal level, the Commissioner of Canada Elections, who is appointed by the Chief Electoral Officer, ensures that the provisions of the legislation are complied with and enforced for referendums and elections alike.

In the United Kingdom – both in England and in the devolved areas of Scotland, Wales and Northern Ireland – the Electoral Commission

has certain responsibilities at U.K.-wide, national and English regional referendums. Election offences must be referred to the Crown Prosecution Service in England and Wales, the Director of Public Prosecutions in Northern Ireland or the Crown Office in Scotland.

## The proclamation

In Canada, referendums are usually proclaimed by the government of the jurisdiction concerned. However, in Quebec and Saskatchewan, the legislative assembly may direct that a referendum be held. In Saskatchewan, a referendum may also be initiated with a petition signed by 15% of electors. In the United Kingdom, a referendum is proclaimed by the government, which is then required to introduce a bill seeking parliamentary approval for the holding of the referendum. There are no provisions for citizen initiatives in the United Kingdom.

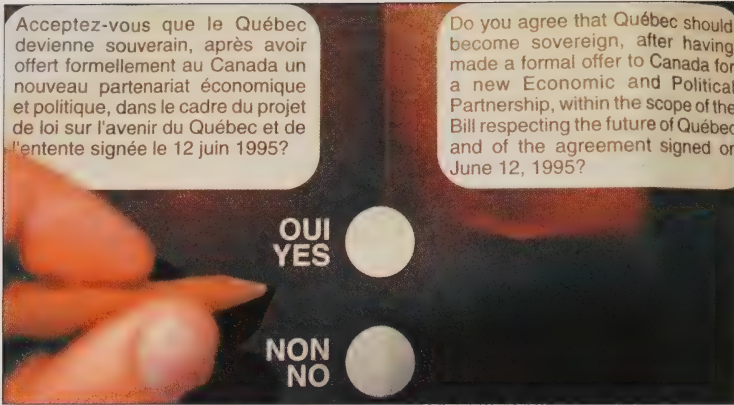
## The referendum question

Most jurisdictions in Canada allow a referendum to be called on any issue of public concern. At the federal level, however, a referendum can only deal with a question relating to the Constitution of Canada. In Alberta and British Columbia, the legislation states explicitly that any amendment to the Constitution of Canada must be put to a separate provincial referendum.

In the United Kingdom, the referendum question is formulated by the Government of the day and usually laid out in the bill providing for the referendum, although it can be set out in secondary legislation later. There are no criteria in the United Kingdom as to which issues can be addressed by a referendum. The framework



Officials count ballots in Sunderland on November 4, 2004, after voters in the United Kingdom's most recent referendum rejected establishing an elected assembly for the north-east region of England. The U.K.'s Electoral Commission was responsible for commenting on the intelligibility of the question, registering campaign organizations, monitoring spending limits and donations, and administering the balloting.



This shows the question on the ballot in Quebec's 1995 sovereignty referendum. Subsequently, in 2000, Canada's Parliament passed the Clarity Act, which authorizes the House of Commons to determine the clarity of a referendum question on the secession of a province.

legislation (*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*) requires the Commission to comment on the intelligibility of the referendum question and to publish a statement of its views. This formula was applied recently in relation to the European Union (EU) bill providing for a referendum on the treaty establishing a constitution for the EU. While the government could legally ignore advice from the Electoral Commission, the consensus is that this would be politically impossible. The Commission publishes its advice before parliamentary debate commences.

*The results of a referendum could be challenged if the wording of the question was not clear.*

In Canada, most jurisdictions have not legislated a formal process for the adoption of the question. However, there are rules for the wording of questions at the federal level and in Quebec. The text of the question or questions for a federal referendum must be put forward in the House of Commons and approved by both the

House of Commons and the Senate. In Quebec, the question must, likewise, be debated in the National Assembly, and debate on the wording of a proposed referendum question takes precedence over all other matters before the legislature.

Even if an option obtains a majority of the votes, the results of a referendum could be challenged if the wording of the question was not clear. It is for this reason that the *Clarity Act* was adopted in 2000 in Canada. The Act provides that if any referendum concerns the separation of a province,

the federal government must determine that the question was clear and unambiguous before entering into secession negotiations with

that province. The Act was passed subsequent to the complex wording of the 1995 Quebec sovereignty referendum question.

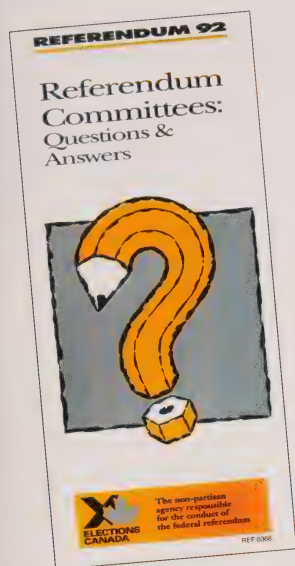
Referendums conducted in Canada are generally consultative in nature. Only in Alberta, British Columbia and Saskatchewan may the results of a

referendum be binding. In Alberta and British Columbia, the results may be binding on the government if one option receives 50% + 1 of the votes cast. In Saskatchewan, one option must receive more than 60% of the votes cast and the participation rate must exceed 50% for the results of a referendum to be binding. In the United Kingdom, referendums can be either advisory or binding. There was a provision in the 1979 referendums on Scottish and Welsh devolution that these would only be passed if supported by more than 40% of the electorate. Both fell short of this figure (although a majority of the Scots voted for devolution). Since then, no provisions for supermajorities have been used. However, in the case of the November 4, 2004, referendum on a regional assembly in the North East of England, which was advisory, ministers said they would carefully consider whether to act on the result if the voter turnout was very low. Less than half (47.7%) of the electorate voted and the referendum question was rejected by almost 80% of those who cast ballots.<sup>5</sup>

## Recognition of referendum organizations

The first umbrella organizations were pioneered in the 1975 British referendum on continued membership in the European Economic Community (EEC) – the forerunner of the EU (the majority voted for continued membership). Currently, referendum campaigns involve “permitted participants” who must register with the Electoral Commission. The Commission can designate a permitted participant campaigning for a specific outcome in a referendum to act as the lead campaign organization for the outcome it supports. This is in accordance with the *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*.

Such a participant, known as a “designated organization,” is allowed higher spending limits and can receive public monies to run its campaign. The Commission will only designate an organization if it can also do so for other organizations favouring each of the possible referendum outcomes. Individuals or groups, including political parties, are required to register with the Commission if they intend to spend more than £10,000 on referendum expenses.<sup>6</sup>



Canada's 1992 federal referendum rejected changes to the Constitution of Canada. This pamphlet told groups supporting or opposed to the referendum question how to register as referendum committees, with the potential of obtaining free broadcasting time, and about the spending limits they must observe. There were 241 registered referendum committees.

In Canada, umbrella organizations exist only in Quebec. In this province, members of the National Assembly must register their choice of option with the province's chief electoral officer (the directeur général des élections du Québec) within five days of the National Assembly's adoption of the question, thereby forming the

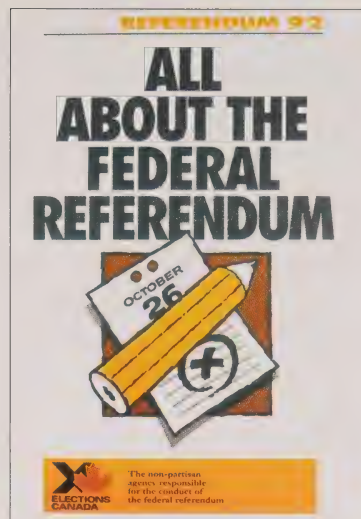
committees in support of each of the options. If none of the members of the Assembly come forward, the Chief Electoral Officer is entitled to invite up to 20 electors to register to form a committee. Further to the decision of the Supreme Court of Canada in *Libman*, private intervenors may now spend up to \$1,000 in advertising during a provincial referendum, after obtaining the authorization of the directeur général des élections du Québec.

The federal level in Canada and the province of Ontario provide instead for the establishment of referendum committees. At the federal level, a person or group may apply for registration with the Chief Electoral Officer as a referendum committee at any time during the referendum period, but only a referendum committee may spend more than \$5,000 to directly support or oppose a referendum question. In Ontario, any individual or group campaigning or advertising in favour of a particular option must apply for registration with the province's Chief Election Officer if the organization wishes to spend more than \$1,000.

### Limits on expenses and contributions

A contentious issue is whether there should be a ceiling on expenditures. Some argue that expenditure ceilings keep costs within manageable limits, ensure that referendums cannot be “bought” by the richest side, and increase public confidence in the result. Others contend that ceilings prevent a truly effective information campaign.

Disparities in campaign spending raise concerns that one side prevails based on financial superiority, rather than as a result of genuine support.



Canada's 1992 federal referendum was its first in 50 years, and Elections Canada mounted an extensive information program for electors. This pamphlet informed voters about the referendum process and how to ensure they were on the voters list.

This is not a conclusive debate. Many argue that the outcome of a referendum seems to be driven by other structural factors, such as the economy, the length of time the government has been in office, etc.<sup>7</sup> In recent years, some have cast doubt on the importance of money in ballot campaigns, though it has been reported that “negative” spending in many cases has been successful.<sup>8</sup> Still, restrictions on the use of money in ballot campaigns are fairly common.

In the run-up to the first Quebec referendum on sovereignty-association in 1980, the National Assembly passed the *Quebec Referendum Act*, restricting campaign expenditures, and mandating that two campaigns be established, each representing one side of the argument. The Act states, “The total of contributions to each national committee by the same elector in the same referendum shall not exceed the amount of \$3,000”

(section 91). A white paper issued by the Quebec Minister of State for Electoral and Parliamentary Reform in 1977 said that:

“[the regulations were inspired by] countries with strong traditions of democracy ... above all by the experience of Great Britain in 1975 .... The parliamentary system, the long-standing democratic tradition, and a deep-rooted sense of fair play are British concepts, which have all been absorbed into Quebec’s own political tradition, and the referendum mechanisms that Great Britain built on these concepts seem to the Government of Quebec to be an invaluable guide ....”<sup>9</sup>

*Disparities in campaign spending raise concerns that one side prevails based on financial superiority, rather than as a result of genuine support.*

At the federal level in Canada, there is no limit on the amount an individual or group may contribute to a referendum committee. Nevertheless, a committee is not permitted to spend more than  $\$0.30 \times$  the number of names on the preliminary lists of electors in the areas where the committee has indicated it will be active.

In Quebec, the National Assembly is obliged to give each referendum committee an equal subsidy for its campaign fund. All expenses related to the referendum must be paid out of this fund. Contributions may be made only to the fund, and no elector may contribute more than \$3,000. Expenses must not exceed \$1.00 per

elector on the preliminary or revised lists, whichever is greater. Similar rules apply in Ontario, where no one may contribute more than \$7,500 in total to campaign organizers who are promoting the same result in a referendum. Expenses for such campaign organizers are limited to  $\$0.60 \times$  the number of electors in the electoral district where the organizer is registered.<sup>10</sup>

This system has been copied in the United Kingdom – explicitly citing Canada as the model. In 2000, the British Labour government enacted legislation based on the Quebec Act, namely the *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA). Due to its comprehensiveness, this Act is currently cited as a key

reference point in debates about the regulation of referendums. Like the 1978 Quebec Referendum Act, PERA introduces limits on campaign spending.

The restrictions on

campaign spending are as follows (sections 117 and 118):

- Political parties may spend money in proportion to the total percentage of votes obtained in the last general election. Parties obtaining more than 30% may spend up to £5 million, those obtaining between 20–30% may spend £4 million, between 10–20% – £3 million, and so on.
- For other permitted participants the limit is £0.5 million.
- Individuals who are not registered with the Electoral Commission as permitted participants may not spend more than £10,000.
- Designated umbrella organizations may spend a total of £5 million.

## Disclosure of expenses and contributions

In Canada, referendum committees must submit financial reports at the federal level, in Quebec and in Ontario. Reporting requirements similar to those for general elections have been adopted, including the disclosure of the name and address of any donor who contributes more than a specified amount. The report must be submitted within a stated deadline: 90 days after the referendum in Quebec, four months at the federal level and six months in Ontario.

In the United Kingdom, permitted participants must report to the Electoral Commission the referendum expenses they incurred during the campaign period and the donations they received. Reports must be submitted within three months of the referendum if the permitted participant incurred expenditures of £250,000 or less, or within six months of the referendum if more than £250,000 was spent. Permitted participants that spent more than £250,000 must submit a statement from an independent auditor with their reports.

## Equal access to the media

While it is impossible to ensure complete fairness and parity in the quality of media exposure or prevent bias in the media, public broadcasters are generally expected to strike a balance of quantity (i.e. print space or air time) between the contending sides for referendum-related content. While simple allocation of broadcasting time is unlikely to produce total fairness, it is at least recognized that both sides of the argument must have the opportunity to present their case, i.e. have access to the media.

In Canada, at the federal level, each network is obliged to provide a total of three hours to all registered referendum committees that have requested free broadcasting time. The time is then allocated among the committees by the Broadcasting Arbitrator, who is appointed by the Chief Electoral Officer, taking into consideration the regional and national interests of the various committees and the different views on the referendum question (see the *Referendum Act*, section 21).

However, whereas rules regarding campaign spending were first pioneered in Canada, and then implemented in the United Kingdom, the reverse is true as far as broadcasting is concerned.

Equality of access was initiated in the first U.K.-wide referendum in 1975 (on whether the U.K. should remain a member of the EEC), when each side was allocated four 10-minute television spots.<sup>12</sup> In the 1979 referendums on Scottish and Welsh devolution, no similar provisions were introduced. Consequently, the Independent Broadcasting Authority decided to allocate broadcasting time to political parties (rather than to the two sides).

*While simple allocation of broadcasting time is unlikely to produce total fairness, it is at least recognized that both sides of the argument must have the opportunity to present their case.*

But this proved controversial, since three out of four parties favoured devolution, and the decision was successfully challenged.<sup>13</sup> In the U.K. referendums, the two designated umbrella organizations are allocated equal broadcasting time.<sup>14</sup>

## Public access to information

Alongside the opposition to public funding in support of a position, there is also a general acceptance of the need for funding to provide the public with neutral information about the issue and referendum process.

However, restrictions must be made on this information and regulation is necessary – a task that typically falls to the electoral management body responsible for the conduct of referendums. In the United Kingdom and in Canada, the legislation explicitly provides some guarantees to ensure public access to information. For example:

- Section 110 of the *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* in the United Kingdom provides that each umbrella organization is allowed free postage for delivery of one piece of information to be distributed to all households.
- Subsection 3(5) of the federal *Referendum Act* in Canada provides that the text

of the question be provided in such Aboriginal languages, and in such places in those languages, as the Chief Electoral Officer, after consultation with representatives of Aboriginal groups, may determine.



At the 1992 federal referendum in Canada, Elections Canada provided voting information in 37 Aboriginal languages. Posters, audio tapes and booklets showing the referendum ballot and translations of the referendum question were widely distributed to Aboriginal communities. The booklets were also available at all polling stations across Canada for Aboriginal electors to consult.

- Section 31 of the federal *Referendum Act* in Canada provides that the Chief Electoral Officer shall, as soon as possible after the issue of a proclamation and by whatever means he considers appropriate, inform the public about the referendum question and how the referendum will be conducted.
- Section 26 of the *Quebec Referendum Act* provides that the provincial chief electoral officer must send the electors a booklet explaining the referendum options and giving equal space to each option. The text is established by the two referendum committees.

## Conclusion

Based on the regulations that have been introduced in Canada and the United Kingdom, it is possible to extract a set of standards that could potentially be applied internationally. For instance, we could argue that

referendums are most likely to be free and fair when the following conditions are met.

- An independent electoral management body has the responsibility for the conduct of referendums.
- The referendum question is clear and the legislation clearly states when the results are binding.

- Referendum organizations are recognized under the legislation.
- Both sides receive equal access to direct or indirect public funding.
- Restrictions on referendum expenses and contributions prevail.
- Organizations report their contributions and expenses, which are made public by the independent electoral management body.

As Jeremy Bentham stated: “The utility of this remedial process would depend entirely upon the way in which it was administered; yet the rejection of a means so salutary can only originate in culpable indifference, anxious to save itself the trouble of discovering expedients.”<sup>15</sup> ❧

## NOTES

1. The authors wish to acknowledge support from Paul Degenstein, Laurence Morel, Lawrence LeDuc and Gary Sussman, and in particular the Referendums and Political Parties Branch (Department for Constitutional Affairs) of the United Kingdom and the U.K.’s Electoral Commission for comments on a previous draft.
2. Lawrence LeDuc, “Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy,” in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, eds., *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, 2nd ed. (London: Sage, 2002), p. 70.
3. Olof Ruin, “Sweden: The Referendum as an Instrument for Defusing Political Issues,” in Pier Vincenzo Uleri and Michael Gallagher, eds., *The Referendum Experience in Europe* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1996), p. 179.
4. Ben Seyd, “Regulating the Referendum,” *Representation* Vol. 35, No. 4 (1998), pp. 191–199.
5. For detailed information on the Canadian experience with referendums, including the questions asked, see Tim Mowrey and Alain Pelletier, “Referendums in Canada: A Comparative Overview,” *Electoral Insight* Vol. 3, No. 1 (January 2001), pp. 18–22.
6. More information on designated organizations and permitted participants is available at [www.electoralcommission.org.uk/referendums/faqsreferendums.cfm](http://www.electoralcommission.org.uk/referendums/faqsreferendums.cfm).
7. M. H. Qvortrup, “How to Lose a Referendum: The Danish Plebiscite on the Euro,” *The Political Quarterly* Vol. 72, No. 2 (2001), pp. 190–196.
8. Elisabeth Gerber, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation* (Princeton: Princeton University Press, 1999).
9. Quebec, Minister of State for Electoral and Parliamentary Reform, *Consulting the People of Québec* (Québec: Éditeur officiel du Québec, 1977), p. 7.
10. Mowrey and Pelletier, “Referendums in Canada,” p. 21.
11. Personal communication, the Rt. Hon. Jack Straw, Home Secretary 1997–2001.
12. House of Commons Standard Note, *Referendums: The New Rules*, [www.parliament.uk/commons/lib/Referendums.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/Referendums.pdf).
13. *Wilson v. Independent Broadcasting Authority*, 1979 SLT 279.
14. *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, July 1999, Chapter 9: Media and Advertising, [www.archive.official-documents.co.uk/document/cm44/4413/4413.htm](http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm44/4413/4413.htm).
15. Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation*, C. K. Ogden, ed. (London: Kegan Paul, 1931), p. 107.



## Profile

# The Bond of Trust *A Guarantee for Democracy*

Jean-Louis Roy

President, Rights & Democracy



Droits et Démocratie  
Rights & Democracy

*Rights & Democracy (International Centre for Human Rights and Democratic Development) is a non-partisan organization with an international mandate. It was created by Canada's Parliament in 1988 to encourage and support the universal values of human rights and to promote democratic institutions and practices around the world. Rights & Democracy works with individuals, organizations and governments in Canada and abroad to promote the human and democratic rights defined in the United Nations' International Bill of Human Rights. Linked with respect for human rights is a fair and smooth election process, which is key to establishing a bond of trust between governors and governed. An overview of the situations in Togo, the Ivory Coast and Haiti shows the immense challenge democratic change poses in certain regions of the world.*

## The electoral process

The electoral process is at the heart of a democracy. Its mission and functions should normally foster the emergence of the elements that make up legislative authority – namely, a majority government, a leader and a political program – all legitimized by a majority vote within a given country.

As a rule, the electoral process should forge a *bond of trust* between citizens and their governments that centres on this political program for an agreed time frame.

The past two decades have seen considerable expansion of this process in Latin America, Africa, Asia, and Central and Eastern Europe. Elements of the electoral process, including registration on voters lists, polling locations and dates, the counting of votes, and so forth, can vary widely. Some derive from constitutional provisions and others from specific laws, all of which are open to judicial interpretation.

The electoral process further involves a managing authority that is autonomous or related to an existing administrative structure. The independence and impartiality of this authority are critical.

The concrete application of these constitutional and legislative provisions and the activities of the managing authority call for substantial deployment of human and material resources. They depend on the establishment and control of a broad system, in which justice, fairness, independence and transparency coexist. Only when these conditions are in place can civil and political rights, essential to the bond of trust that makes a democracy, be exercised.

The goal of international electoral co-operation is to support the implementation of this multi-faceted process, taking into consideration a set of complex and compassionate values that can foster both the idea and the manifestation of the bond of trust. Although this bond can always be improved, it must be suitably strong and well established, otherwise a state's institutions will rapidly become



The Web site of Rights & Democracy (International Centre for Human Rights and Democratic Development) is located at [www.dd-rd.ca/splash.html](http://www.dd-rd.ca/splash.html).

ineffective and the legitimacy of its leaders will be called into question.

*Only an informed civil society that is aware of its inalienable rights can foster and develop democratic standards, mechanisms, institutions, practices and customs.*

Rights & Democracy's efforts in electoral co-operation aim to nourish that invigorating climate of trust before, during and after an election.

## Human rights

A successful democratic transition is inextricably linked with respect for human rights, and hinges on their protection and the affirmation of their universality, especially when rights have been denied or restricted. Only an informed civil society that is aware of its inalienable rights can foster and develop democratic standards, mechanisms, institutions, practices and customs.

It is only within this kind of democratic culture that the rule of law, a corruption-free government, mature

and representative political parties, free elections, and the consolidation and maintenance of internal peace are possible.

Rights & Democracy, therefore, supports the creation of groups and commissions dedicated to the protection of human rights and the strengthening of regional intergovernmental institutions, such as the African

Union. We are committed to a concrete analysis of democratic progress throughout the world by carrying out research, publishing studies, and participating in meetings, conferences and debates.

Our mandate includes working in developing countries and the world's more unstable regions where major efforts at reconciliation and action are needed to engender trust in democratic rights and values. Below are some examples of the initiatives in which we are currently engaged around the world.

## Togo

After forty years of authoritarian rule, on which the international community, notably the European Union, finally imposed sanctions, the death of Gnassingbe Eyadema on February 5, 2005, should normally

have ushered in a transition to democratic reform in Togo.

However, in the absence of any willingness and hence any initiative on the part of the international community or the African Union, Togolese democracy advocates were left to their own devices and rendered powerless spectators in a series of absurd and tragic events:

1. dismissal of the Constitution, which provides that the leader of the National Assembly is to take over as president of the republic during any period of dissolution
2. proclamation by the armed forces of Eyadema's son, Faure Gnassingbe, to succeed his father as president
3. resignation of Faure Gnassingbe

In the face of this crisis, certain Togolese non-governmental organizations (NGOs) sought to promote standards and practices likely to create the bond of trust described above. Rights & Democracy was among the first organizations to back their efforts by funding two workshops on training in electoral observation and by financing their observation activities during the April 2005 presidential election.



A Rights & Democracy representative was also on-site to observe events during the election period, but had to be pulled out several hours before the election for security reasons.

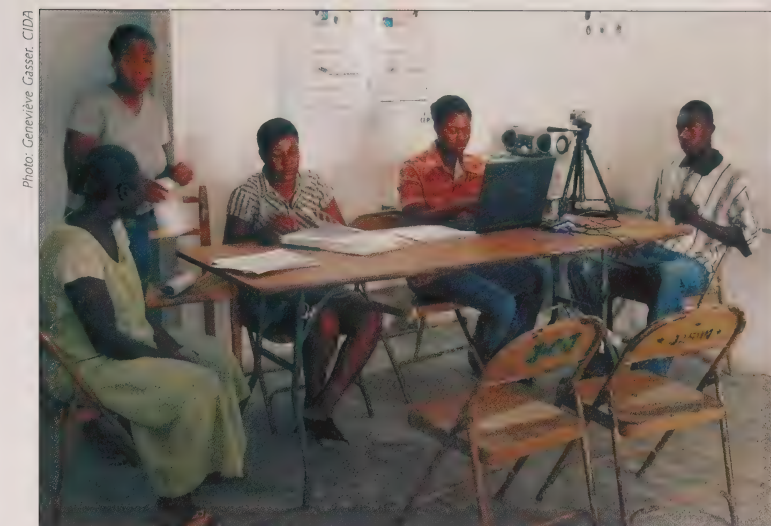
Given the country's needs, and the partnerships established during the last presidential election, we are renewing our support for the Togolese people in their ongoing electoral development. We are offering to assist in the establishment of an international coalition with a mission to support democracy in Togo. Although elections to the legislature are unlikely to forge the bond of trust so desperately needed by the country and its citizens, it is unacceptable to abandon democratic activists in Togo for a second time. Another electoral process that violates the most fundamental democratic standards and denies people their civil and political rights is inconceivable.

## Ivory Coast

Our work in the Ivory Coast, a strategic country in West Africa, is in some ways broader in scope than the efforts we deployed in Togo. We have initiated the creation of a coalition of human rights defenders and provided funding to cover its basic needs, as well as the publication costs for a newsletter on human rights violations, and the promotion and protection of those rights at the national and regional levels.

We are currently expanding this coalition in view of the presidential election to be held in the fall of 2006, to allow for greater involvement. This could be achieved through a three-pronged approach.

With the Ivory Coast media, in particular radio stations, we plan to:



*Voter registration for Haiti's elections.*

1. host a series of workshops on the fair and balanced reporting of information during an election period

With the expanded coalition, we plan to:

2. hold public forums on civil and political rights
3. provide training to the public on the fundamental role of grassroots observation of the electoral process

This work, which we are currently planning with our Ivory Coast and international partners, could build on the manifesto they are now preparing.

At the time of writing, it is impossible to predict the events or outcome of the presidential election, if it even takes place. However, we do know that its failure or postponement beyond 2005 could again plunge the country into destructive conflict. Our support for the citizens of the Ivory Coast essentially consists in laying the groundwork for a bond of trust that the upcoming election will either validate or thwart.

## Haiti

Rights & Democracy shares a willingness with many NGOs and public institutions to support Haiti's democratic activists, and is learning just how difficult it is to translate this willingness into action.

The overall denial of rights and freedoms, worsening living conditions for the vast majority of Haitians, and radically increased violence and incivility affecting more and more people, have given rise to a massive loss of interest in the system. These circumstances are certainly unpropitious for the creation of productive and sustainable partnerships.

However, as in the cases of Togo and the Ivory Coast, letting the Haitian people fend for themselves is out of the question. Rights & Democracy is supporting two major social organizations: the Citizens' Forum and the National Coordination for Advocacy on Women's Rights (CONAP). Their activities during the previous election had significant effect. We are joining

efforts with these organizations to determine the most effective methods of intervention and advocacy in the current Haitian context. Our long-term goal is to help them assess and structure their experiences, constructive or not. The results of this work could then be used to create different training programs that promote all human rights, obviously including civil and political rights.

## Conclusion

These examples show that recognition of and respect for human rights are central to an open political system, in which the electoral process is transparent and conclusive.

Furthermore, fifteen years of concrete and diversified co-operation have taught us that the famous idea of

the indivisibility of human rights cannot be ignored. Even the most well-established electoral process is unlikely to produce the results expected if civil and political rights, in addition to social and economic rights, are not integrated at the axis of a democratic system. ❌



# Electoral Observation

## Guides, Guidelines and Handbooks

Albert, Madeleine, ed. *Election Observing: Practical Guide for Members of Election Monitoring Missions Abroad*. 2nd ed. Sainte-Foy: Directeur général des élections du Québec, 1999. 62 pp.  
[www.electionsquebec.qc.ca/en/pdf/publications/Guide\\_observation\\_en.pdf](http://www.electionsquebec.qc.ca/en/pdf/publications/Guide_observation_en.pdf)

This document examines the process of electoral observation in some detail: its principles and applicable codes of conduct, the main stakeholders, preparations for observation and follow-up to missions, the personal preparation of observers, and a list of elements likely to be observed. It is designed as a practical but comprehensive guide for members of election monitoring missions.

Commission of the European Communities. *Implementation of the Communication on Election Assistance and Observation*. Commission Staff Working Paper. Brussels: Commission of the European Communities, 2003. 18 pp.  
[europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/sec\\_2003\\_1472\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/sec_2003_1472_en.pdf)

This document outlines the methodology employed by the Commission of European Communities to make European Union election activities (e.g. funding and monitoring) more consistent, transparent and credible. It includes the Commission's guidelines for decisions on the deployment of electoral observation missions, for increasing the role of the European Parliament in these missions, and for increasing a country's domestic capacity to conduct and observe its own elections.

Howard, Ross. *Media and Elections: An Elections Reporting Handbook*. Vancouver: Institute for Media, Policy and Civil Society, 2004. 32 pp.  
Available for downloading in English, French and Arabic at [www.impacs.org](http://www.impacs.org).

This free handbook has become a widely used resource on the basics of election reporting for the training of journalists in emerging democracies. It is a welcome addition to documents oriented toward media and election training produced by other organizations over the past several years.

Institute of Commonwealth Studies. Commonwealth Policy Studies Unit. *Good Practice Guidelines for Commonwealth Observers*. London: Commonwealth Policy Studies Unit, 2002. 8 pp.  
[www.cpsu.org.uk/downloads/GUIDELIN.PDF](http://www.cpsu.org.uk/downloads/GUIDELIN.PDF)

This step-by-step guide walks an observer through the process of election monitoring, from pre-election research and personal preparation to final reporting. Many sections are specific to Commonwealth Secretariat observers, but the guidelines may be generally applied.

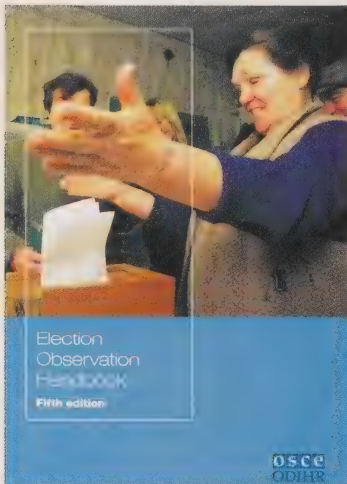
IFES. *Instructions for Assessment of the Election Process*. Washington: IFES, 2004. 10 pp.  
[www.ifes.org/publications-detail.html?id=184](http://www.ifes.org/publications-detail.html?id=184)

This brief introduction to electoral observation includes a guide to proper conduct, monitoring techniques, and

assessment forms for poll opening, vote monitoring and ballot counting.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Election Guidelines for Determining Involvement in International Election Observation*. International IDEA Election Guidelines Series, No. 1. Stockholm: International IDEA, 2000. 31 pp.  
[www.idea.int/publications/guidelines\\_for\\_determining/upload/guidelines\\_for\\_determining.pdf](http://www.idea.int/publications/guidelines_for_determining/upload/guidelines_for_determining.pdf)

This document identifies generally accepted criteria and prerequisites upon which an organization may decide to observe an international election, while highlighting both the importance and implications of such activities. It is designed to help organizations determine whether an invitation for involvement should be accepted and to objectively justify this decision to the requesting authority.



Organization for Security and Co-operation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Election Observation Handbook*. 5th ed. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005. 89 pp.

[www.osce.org/publications/odihr/2005/04/14004\\_240\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2005/04/14004_240_en.pdf)

This handbook provides a thorough overview of the ODIHR's observation methodology and serves as a reference work for election observers, taking into account issues such as the participation of women and the inclusion of national minorities. It informs the OSCE community at large about the planning, deployment and implementation of an election observation mission.

Organization for Security and Co-operation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Handbook for Domestic Election Observers*. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2003. 123 pp.  
[www.osce.org/publications/odihr/2003/10/12344\\_126\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2003/10/12344_126_en.pdf)

This handbook outlines effective methodologies for election monitoring that have been developed and employed by both international and domestic observers, and considers to what degree international standards should be respected or adapted by domestic observers. While intended for domestic observer groups, it may also be of use to international, political party and candidate observers.

Organization for Security and Co-operation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2001. 35 pp.  
[www.osce.org/publications/odihr/2001/01/13588\\_128\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2001/01/13588_128_en.pdf)

This handbook sets forth the basic components of a legal framework governing elections (e.g. election commissions, voter registration, balloting procedures) and the minimum standard that is necessary

for each to ensure that an election is democratic. Its guidelines and checklists are intended for legal assessors and for parliamentarians drafting or amending election-related text.

Organization of American States. *Manual for the Organization of Electoral Observation Missions in the Framework of the OAS*. Washington: OAS, 2000. No pagination or URL available.

This publication is currently under revision.

United Nations, et al. *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005. 8 + 3 pp.  
[www.accessdemocracy.org/library/1923\\_declaration\\_102705.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1923_declaration_102705.pdf)

These two documents, endorsed by over 20 international organizations, provide specific standards for international election observation, defining the role of observers and emphasizing the right of citizens to participate in government. While designed for use by observation missions, they may also guide representatives of the international news media who find themselves observing elections.



# What's New Electoral Technology Accord

Gerald Huhtala

*Manager of Information Technology, Elections Manitoba*

Canada's federal, provincial and territorial electoral agencies have signed an accord to develop a system for sharing Information Technology (IT) knowledge and resources. The accord is intended to encourage sharing of information and skills among the agencies and result in reducing the cost of administering elections in their various jurisdictions.

The concept for the system was first proposed by the Chief Electoral Officer of British Columbia, Harry Neufeld, in July 2003 at the Conference of Canadian Election Officials in St. John's, Newfoundland and Labrador. Given that electoral offices in Canada have many processes in common, similar legislative mandates, and similar budget restrictions on their IT resources, Neufeld proposed that sharing IT resources among agencies would benefit everyone concerned. Recognition of common concerns resulted in the creation of the Electoral Technology Accord (ETA), of which all the provincial and territorial agencies and Elections Canada are members.

A working group with representation from each participating jurisdiction was asked to create a white paper outlining possible areas of collaboration in which services, knowledge and resources could be shared. During the first half of 2004, IT representatives met to discuss and document current practices, operations and resources in use at their respective offices.

Several prospects for collaboration and sharing emerged. Short-term opportunities, such as sharing system and database designs, software standards, and possibly hardware

sharing and bulk-buying, could support longer-range projects, such as shared applications, training systems, call centres, and geographic information systems, hardware and data.

The meetings also documented examples of existing collaboration among jurisdictions in the areas of voters lists, hardware and software, and processes. It became clear that, in the long run, a common data model and a common understanding of differences across jurisdictions would make it possible to share computer applications and resources to the benefit of all members of the ETA.

The final white paper presented at the July 2004 Conference of Canadian Election Officials in Toronto identified several tasks that could be addressed by a formal Technology Accord Working Group during the subsequent 12 months. These tasks included adapting common standards for describing business areas, using these standards to document common electoral data models, recommending a management/communication methodology for the group, and identifying priorities for the 2005/2006 time frame.

In addition, the white paper established the principle that participation in any aspect of the ETA would be optional based on a jurisdiction's needs, abilities and return on investment at the time – but that all jurisdictions would be included when findings or reports were made.

The white paper was accepted and adopted by the chief electoral officers in November 2004 and the formal Working Group, with a technology representative

from each participating jurisdiction, was established to address the proposed tasks.

Between October 2004 and May 2005, the group identified and documented how all jurisdictions collected and stored their voter, address, and electoral event data. From these three data sets, 48 database tables and more than 250 individual data fields were identified and incorporated.

or purchase, the shared model would be adopted. This adoption would ultimately result in cost savings, the data analysis and design having been shared among the jurisdictions.

In addition to the data models, the group established a formal change process for data models, shared research and development directions, and proposed communication methods and “next steps” centred on financial

A report on the completed data modelling work and proposed structure and future direction was presented at the July 2005 Conference of Canadian Election Officials in Whitehorse, Yukon. The data model was accepted as a shared resource for the accord participants to use in their operational plans where they could. Plans for the working group to add electoral finance and electoral geography to the common data model during the next 12 months were approved unanimously. In addition, the group agreed that sharing research, hardware and software, staff, and operational processes in the future would be a great asset to all electoral offices in Canada. ✕



The group took an inclusive approach to creating its shared model. If even one jurisdiction needed a type of data, it was incorporated. The goal was to make sure no jurisdiction would have to change its processes to share in the common data model, but that when possible, due to system re-engineering

and geographic data modelling. All participants, whether from large or small offices, agreed that meeting to share knowledge had a huge benefit in itself – they were able to take back to their agencies new ideas, new directions and, in some cases, sound advice about what not to do.



base de données et plus de 250 champs de données.

Pour créer son modèle commun, le

groupe de travail a adopté une approche inclusive. En effet, même si seulement un régime électoral a besoin d'un type de données, le groupe l'a incorporé dans le modèle. Le but était de s'assurer qu'aucune administration électoral n'aurait à changer sa façon de faire pour participer au modèle commun, et que ce modèle serait adopté dès que la

Par ailleurs, le livre blanc érige en principe que la participation d'un organisme électoral à un aspect ou l'autre de l'ATE est facultative et fondée sur ses besoins, ses capacités et le retour sur ses investissements, mais que tous les organismes partageront les résultats et rapports produits.

Les directeurs généraux des élections ont ratifié le livre blanc en novembre 2004, et un groupe de travail commun prenant un représentant de la TI de



## ACCORD SUR LA TECHNOLOGIE ÉLECTORALE (CANADA)

Rapport du comité de travail sur le modèle de données commun

JUIN 2005

chacun des régimes électoraux a été constitué officiellement pour se livrer aux tâches proposées.

Entre octobre 2004 et mai 2005, le groupe de travail a constitué une documentation sur la façon dont les différents organismes électoraux recueillent et conservent les renseignements relatifs à leurs électeurs, les adresses et les données relatives à un scrutin. Dans ces trois ensembles de données, il a recensé 48 tables de

réingénierie des systèmes existants ou l'achat d'un système le rendrait possible. En dernier ressort, l'adoption du modèle commun devrait permettre de économies, puisque la conception de la base de données et l'analyse des données auront été partagées par les organismes électoraux.

Le groupe de travail a présenté, en juillet 2005 à Whitehorse (Yukon), à l'occasion de la Conférence des administrateurs d'élections du Canada, son rapport sur son travail de modélisation des données ainsi qu'une proposition de structure et d'orientation future. Le modèle de données a été accepté à titre de ressource partagée que les parties à l'accord utiliseront dans leurs plans opérationnels lorsqu'elles le pourront. Des plans visant à ce que le groupe de travail ajoute le financement électoral et la géographie électorale au modèle de données commun au cours des 12 prochains mois ont été approuvés à l'unanimité. De plus, le groupe a convenu que partager la recherche, le matériel informatique, les logiciels, le personnel et des processus opérationnels sera un grand atout pour tous les organismes électoraux du Canada. x

aussi précisé des orientations pour la recherche et le développement en coopération et il a proposé des méthodes de communication et des « prochaines étapes » axées sur la modélisation des données financières et géographiques. Tous les participants, qu'ils proviennent d'un grand organisme électoral ou d'un petit, s'entendent pour dire que les réunions, où ils ont partagé leurs connaissances, ont été grandement profitables en soi : ils ont pu retourner dans leur organisme respectif avec de nouvelles idées, de nouvelles directions et, dans certains cas, des conseils pratiques sur ce qu'il ne faut pas faire.

Quoi de neuf?

# Accord sur la

# technologie électorale

Gerald Huhala

Gestionnaire de la Technologie de l'information, Elections Manitoba



Les organismes électoraux fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada ont signé un accord sur la mise en place d'un système de partage des connaissances et des ressources en technologie de l'information (TI). L'accord a pour but d'encourager le partage des renseignements et des compétences entre les organismes et ainsi de réduire les coûts associés à l'administration des élections dans les différents régimes électoraux du pays.

Le directeur général des élections de la Colombie-Britannique, Harry Neufeld, a présenté le concept d'un système de partage en juillet 2003 à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), à l'occasion de la Conférence des administrateurs d'élections du Canada. Puisque les organismes électoraux du Canada ont plusieurs processus en commun, des mandats juridiques similaires et des restrictions budgétaires de même ordre en ce qui concerne la TI, Neufeld a fait remarquer qu'il serait avantageux pour eux de mettre en commun leurs ressources en TI. La reconnaissance de ces préoccupations communes a mené à la rédaction de l'Accord sur la technologie électorale (ATE) que tous les organismes électoraux provinciaux et territoriaux, de même qu'Elections Canada, ont signé.

Un comité de travail formé de représentants de toutes les administrations électORAles participantes a reçu le mandat de présenter dans un livre blanc les possibilités de collaboration et de partage de services, de connaissances et de ressources en TI. Les représentants se sont réunis durant la première moitié de 2004 pour discuter des pratiques, des opérations et des ressources courantes de leur organisme respectif.

Le comité de travail a relevé plusieurs occasions de collaboration et de partage, à court et à long termes. Des projets de données et de systèmes informatiques, de normes en matière de logiciels et, peut-être, le partage de matériel informatique et le groupement des achats pourraient préparer le terrain à des projets à long terme, tels que le partage d'applications, de systèmes de formation, de centres d'appels ainsi que du matériel et des données de systèmes d'information à référence spatiale.

Les réunions ont aussi servi à faire le point sur des exemples existants de collaboration entre les régimes électoraux dans les domaines des listes électorales, des processus ainsi que du matériel informatique et des logiciels. Il est devenu clair qu'à la longue, un modèle commun de données et une interprétation commune des différences entre les régimes électoraux rendraient possible le partage des applications et des ressources informatiques, à l'avantage de toutes les parties à l'ATE.

Le comité de travail a présenté son livre blanc à Toronto en juillet 2004, à l'occasion de la Conférence des administrateurs d'élections du Canada. Il y dressait une liste des tâches auxquelles un groupe de travail officiel sur la technologie de l'information devrait se livrer au cours des 12 mois suivants. La liste comprenait, les tâches suivantes : instaurer des normes communes pour décrire les secteurs opérationnels; utiliser ces normes pour mettre au point des modèles communs de données électorales; recommander une méthode de gestion et de communication au sein du groupe; et déterminer les priorités pour 2005-2006.

IFES, *Instructions for Assessment of the Election Process*, Washington, IFES, (2004), 10 p.  
[www.ifes.org/publications-detail.html?id=184](http://www.ifes.org/publications-detail.html?id=184)

Cette courte introduction à l'observation électorale comprend un guide de la bonne conduite, des techniques d'observation et des formules d'évaluation pour l'ouverture du scrutin, la surveillance du vote et le dépouillement des bulletins.

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *Election Guidelines for Determining Involvement in International Election Observation*, International IDEA Election Guidelines Series, n° 1, Stockholm, International IDEA, 2000, 31 p.  
[www.idea.int/publications/guidelines\\_for\\_determining/upload/guidelines\\_for\\_determining.pdf](http://www.idea.int/publications/guidelines_for_determining/upload/guidelines_for_determining.pdf)

Le document dégage les prélabes et les critères généralement reconnus pour qu'une organisation puisse observer une élection à l'étranger; il souligne en outre l'importance et les incidences d'une telle activité. Le document est conçu pour aider les organisations à déterminer si une invitation de participation devrait être acceptée et à justifier objectivement la décision auprès de l'autorité compétente.

Organisation des Nations Unies et coll., *La déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, 10 p. et 3 p.  
[www.accessdemocracy.org/library/1923-declaration\\_102705\\_fr.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1923-declaration_102705_fr.pdf)

énoncent des normes précises à respecter en matière d'observation électorale internationale, définissent le rôle des observateurs et rappellent le droit de tout citoyen de participer au gouvernement. Ces documents sont destinés aux missions d'observation, mais ils peuvent aussi éclairer les journalistes étrangers affectés à la couverture d'un scrutin.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Manuel d'observation des élections*, 5<sup>e</sup> éd., Varsovie, OSCE/BIDDH, 2005, 96 p.  
[www.osce.org/publications/odhr/2005/04/14004\\_240\\_fr.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2005/04/14004_240_fr.pdf)

Ce manuel dresse un tableau exhaustif de la méthode d'observation du BIDDH et sert de référence pour les observateurs d'élections; on y tient compte des questions telles que la participation des femmes et l'inclusion des minorités nationales. La grande communauté de l'OSCE y trouvera de l'information sur la planification, le déploiement et la mise en œuvre d'une mission d'observation électorale.



tutions démocratiques et des droits de l'homme, *Handbook for Domestic Election Observers*, Varsovie, OSCE/BIDDH, 2003, 123 p.  
[www.osce.org/publications/odhr/2003/10/12344\\_126\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2003/10/12344_126_en.pdf)

Le manuel décrit des méthodes efficaces de l'observation électorale qui ont été élaborées par des observateurs de la scène internationale que nationale. On y examine la mesure dans laquelle les normes internationales devaient être respectées ou adaptées par les observateurs nationaux. Le manuel a été conçu à l'intention de ces derniers, mais il peut aussi être utile aux observateurs de la scène internationale, de partis politiques ou de candidats.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Varsovie, OSCE/BIDDH, 2001, 35 p.  
[www.osce.org/publications/odhr/2001/01/13588\\_128\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2001/01/13588_128_en.pdf)

Le manuel définit les éléments de base d'un cadre juridique régissant des élections (commissions électorales, inscription électorale, modalités de scrutin) et la norme minimale nécessaire pour s'assurer qu'une élection est démocratique. Les directives et les listes de vérification sont destinées aux juristes et aux députés qui rédigent ou modifient des documents qui ont trait aux élections.

Organisation des États américains, *Manual for the Organization of Electoral Observation Missions in the Framework of the OAS*, Washington, OEA, 2000. Nombre de pages et URL non disponibles.  
 Cette publication est en cours de révision.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des insti-



# Observation électorale Guides, lignes directrices et manuels



missions et renforcer la capacité interne d'un pays de conduire et d'observer ses propres élections.

Howard, Ross, *Les médias et les élections : Un manuel de reportage sur les élections*, Vancouver, Institute for Media, Policy and Civil Society, 2005, 32 p.; traduction de *Media and Elections: An Elections Reporting Handbook*, IMPACS, 2004.

Publication en anglais, en français ou en arabe disponible pour téléchargement à [www.impac.org](http://www.impac.org).

Ce manuel gratuit des rudiments du reportage sur les élections est devenu une ressource très utilisée pour la formation des journalistes dans les pays en voie de démocratisation. Il constitue une heureuse addition aux documents axés sur la formation liée aux médias et aux élections que d'autres organisations ont produits au cours des dernières années.

Institute of Commonwealth Studies, Commonwealth Policy Studies Unit, Good Practice Guidelines for Commonwealth Observers, Londres, Commonwealth Policy Studies Unit, 2002, 8 p.  
[www.cpsu.org.uk/downloads/GUIDELIN.PDF](http://www.cpsu.org.uk/downloads/GUIDELIN.PDF)

Ce guide présente chaque étape du processus d'observation électorale, depuis la recherche préélectorale et la préparation personnelle jusqu'à l'établissement d'un rapport final. Plusieurs sections sont destinées aux observateurs du Secrétariat des pays du Commonwealth, mais les lignes directrices peuvent être appliquées d'une manière générale.

Albert, Madeleine (dir.), *L'observation électorale : Guide pratique à l'intention des membres de missions d'observation électorale à l'étranger*, 2<sup>e</sup> éd., Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec, 1999, 58 p.  
[www.electionsquebec.gc.ca/fr/pdf/publications/Guide\\_observation\\_fr.pdf](http://www.electionsquebec.gc.ca/fr/pdf/publications/Guide_observation_fr.pdf)

Le document décrit en détail le processus de l'observation électorale : ses principes et les codes de conduite pertinents, les principaux intervenants, les préparatifs à l'observation et le suivi de la mission, la préparation de l'observateur, ainsi qu'une liste des éléments qui feront l'objet de l'observation. Il s'agit d'un guide pratique et complet à l'intention des membres de missions d'observation électorale.

Commission des Communautés européennes, *Mise en œuvre de la communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales*, Document de travail des services de la commission, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 2003, 19 p.  
[europaeu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/sec\\_2003\\_1472\\_fr.pdf](http://europaeu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/sec_2003_1472_fr.pdf)

Le document décrit la méthodologie utilisée par la Commission des Communautés européennes pour rendre les activités électorales de l'Union européenne (p. ex. le financement et la surveillance) davantage cohérentes, transparentes et crédibles. Il renferme des directives pour décider le déploiement des missions d'observation électorale, accroître le rôle du Parlement européen relativement à ces

droits de la personne comme composantes d'un système politique ouvert dont le processus électoral constitue une phase visible et décisive. Qui plus est, quinze années d'une coopération concrète et diversifiée nous ont appris que la fameuse idée de l'indivisibilité des droits de la personne est absolument incontournable. Un processus électoral, même le plus rodé, a peu de chance de produire les résultats attendus si, en plus des droits civils et politiques, les droits sociaux et économiques ne sont pas intégrés comme second pôle du système démocratique... ✕

élections a été significative. Avec ces élections en appui à leurs travaux visant la actual, et à plus long terme, nous viendrons en appui à leurs travaux visant la systématisation de leur expérience, normalement alimentant les formations diverses, privilégiant l'ensemble des droits de la personne, y compris évidemment les droits civils et politiques. Ces exemples illustrent une démarche liant reconnaissance et respect des

## Conclusion

des droits et libertés, dégradation des conditions de vie d'une forte majorité, montée d'une violence et d'une incivilité radicale multipliant leurs victimes. Le contexte apparaît contraire à l'établissement de partenariats fructueux et durables. Cependant, comme dans le cas du Togo et de la Côte d'Ivoire, il n'est pas question de laisser les Haïtiens à leur sort. Pour notre part, nous soutenons deux grandes organisations de la société civile, le Forum des citoyens, et la Coordination nationale pour le plaidoyer sur le droit des femmes, dont l'action à l'occasion de précédentes

Dans ce contexte impossible, certaines organisations non gouvernementales (ONG) togolaises ont cherché à affirmer les normes et pratiques susceptibles de fonder le « pacte de confiance » évoqué précédemment. Droits et Démocratie aura été l'un des premiers organismes à soutenir leurs efforts, notamment par le financement de deux ateliers de formation à l'observation électorale et le financement de leurs activités d'observation à l'occasion de l'élection présidentielle d'avril 2005. Nous avons de plus observé en direct les événements du Togo, un agent de Droits et Démocratie étant présent dans le pays pendant la période électorale. Pour des raisons de sécurité, ce dernier a dû quitter le Togo quelques heures avant le scrutin.

Compte tenu des besoins du pays et des partenariats confortés à l'occasion de la récente élection présidentielle, nous tenons à renouveler notre soutien au développement continu de la société civile togolaise. De plus, nous proposons de contribuer à la mise en place d'une coalition internationale visant à soutenir la démocratie togolaise. Il est peu probable que cette élection produise le pacte de confiance dont les Togoïses et le Togo ont un urgent besoin. Il est cependant inacceptable que les démocrates togolais soient abandonnés une seconde fois; inconcevable que le processus électoral puisse à nouveau contrevenir aux normes démocratiques les plus élémentaires et nier les droits civils et politiques des Togoïses.

## La Côte d'Ivoire

Notre travail en Côte d'Ivoire est, en un sens, plus large que celui engagé au Togo. Dans ce pays stratégique pour l'Afrique de l'Ouest, nous avons amorcé l'établissement d'une coalition des

défenseurs des droits de la personne, financé ses besoins de base et la publication d'un bulletin consacré à la fois aux violations de ces droits et aux entreprises dédiées à la promotion et protection de ces derniers aux plans national et régional.

Dans le contexte de l'élection présidentielle prévue pour l'automne 2000, nous sommes à l'élargir cette coalition en vue d'une intervention plus substantielle. Cette dernière pourrait comporter trois volets complémentaires :

Avec les médias ivoiriens, notamment les radios :

1. animer une série d'ateliers concernant l'équité et l'équilibre dans le traitement de l'information en période électorale;

Avec la coalition élargie mentionnée :

2. tenir des forums citoyens sur les droits civils et politiques;
3. dispenser une formation populaire dédiée à l'observation à la base du processus électoral.

*L'inscription des électeurs aux élections, en Haïti.*



## Haïti

Ces travaux que nous sommes à planifier avec nos partenaires ivoiriens et internationaux pourraient s'inspirer d'un manifeste que ces derniers sont à compléter.

Au moment où ce texte est écrit, il est impossible de prévoir ce qui adviendra du calendrier électoral prévu et de la tournure des événements qui accompagneront l'élection présidentielle, si elle a lieu. Mais nous savons avec certitude que sa faillite ou son report au delà de l'année 2005 pourrait à nouveau plonger le pays dans un affrontement destructeur. Ramené à l'essentiel, notre appui aux citoyens de la Côte d'Ivoire vise à créer les éléments d'un pacte de confiance, que viendra fortifier ou détruire l'élection annoncée.

Enfin, nous partageons avec un grand nombre d'institutions publiques et d'ONG le désir d'appuyer les démocrates haïtiens, et expérimentons avec elles l'extrême difficulté de la tâche. Désaffectation d'un grand nombre en conséquence de la négation générale



Afrique occidentale

Après quarante ans d'un régime autoritaire finalement sanctionné par la communauté internationale et notamment l'Union européenne, le décès de Gnassingbé Eyadéma le 5 février 2005 aurait dû normalement ouvrir une phase de transition susceptible de faire accéder le Togo à la démocratie.

Comme on le sait, en l'absence de toute volonté et, en conséquence, de toute initiative de la communauté internationale ou de l'Union africaine, les démocrates togolais ont été laissés à eux-mêmes, spectateurs impuissants d'une succession d'événements loufoques et tragiques :

1. négation des règles constitutionnelles prévoyant l'accession du président de l'Assemblée nationale à la présidence de la république en cas de vacance du pouvoir;
2. assermentation du fils d'Eyadéma, militaires pour succéder à son père;
3. démission de Faure Gnassingbé de la présidence.

## Le Togo

Seule cette culture démocratique permet l'établissement d'un Etat de droit et d'une Administration sans corruption, le mûrissement et la représentativité des partis politiques, la tenue d'élections libres, ainsi que la consolidation et le maintien de la paix intérieure.

Droits et Démocratie appuie donc la création de groupes ou de commissions voués à la protection des droits de la personne, et même au renforcement des institutions intergouvernementales régionales, celle l'Union africaine. Notre organisme se livre à l'analyse concrète du progrès démocratique dans le monde par la recherche et la publication d'études, ainsi que la participation à des rencontres, des conférences et des débats.

*C'est au sein d'une société civile informée de ses droits inaliénables et alerte que germant et fructifient les normes, les mécanismes, les institutions, les pratiques et les mœurs démocratiques.*

Le site Web de Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) se trouve à [www.dd-rd.ca/splash.html](http://www.dd-rd.ca/splash.html).

institutions sont menacées de disfonctionnement, la légitimité des dirigeants mise en question.



Intérieurement lié au respect des droits de la personne, le succès de la transition démocratique repose sur la défense et l'illustration de leur caractère universel, spécialement lorsqu'ils sont nés ou affaiblis. C'est au sein d'une société civile informée de ses droits inaliénables et alerte que germant et fructifient les normes, les mécanismes, les institutions, les pratiques et les mœurs démocratiques.

Selon notre mandat, nous œuvrons dans les pays en développement et les zones les plus difficiles du monde, là où souvent s'imposent des travaux majeurs de réconciliation et des entreprises considérables susceptibles d'instaurer la confiance générale autour des valeurs démocratiques et des droits complémentaires. Voici des exemples illustrant nos interventions actuelles dans le monde.

## Les droits de la personne



## Profil

# Le pacte de confiance, garantie de la démocratie

Jean-Louis Roy  
Président, Droits et Démocratie

Droits et Démocratie (ou Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est un organisme indépendant investi d'un mandat international, créé par le Parlement canadien en 1988 pour favoriser et appuyer les valeurs universelles des droits de la personne, et promouvoir les institutions et les pratiques démocratiques dans le monde entier. En coopération avec des individus, des organisations et des gouvernements, au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie défend les droits fondamentaux définis dans la Charte internationale des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies. Or, lié au respect des droits de la personne, le sain déroulement du processus électoral est nécessaire à l'établissement d'un pacte de confiance entre les gouvernants et les gouvernés. Un survol des cas du Togo, de la Côte d'Ivoire et d'Haïti permet de constater le défi immense qu'est l'avènement de la démocratie en certains points du monde.

## Le processus électoral

Central, le processus électoral est au cœur du système démocratique. Multiples, sa mission et ses fonctions doivent normalement faire émerger les composantes du pouvoir législatif, soit une majorité de gouvernement, un leadership et un programme politique – toutes consacrées par le vote majoritaire dans un pays donné.

Le processus électoral doit normalement sceller un pacte de confiance entre les citoyens et les gouvernants autour de ce programme politique et pour une durée convenue.

Depuis deux décennies, ce processus a connu une extension majeure dans le monde, en Amérique latine, sur le continent africain, en Asie et en Europe centrale et orientale. Ses composantes – l'inscription sur les listes électorales, les lieux et les moments du scrutin, le dépouillement des votes, etc. –, sont d'une grande diversité. Elles découlent de dispositions constitutionnelles ou de lois spécifiques. Ces dispositions et ces lois sont dans tous les cas susceptibles d'interprétation judiciaire.

Le processus électoral suppose aussi une autorité de gestion autonome ou qui appartient à la structure administrative existante. L'indépendance et la neutralité de cette autorité sont déterminantes.

Les applications concrètes de ces textes constitutionnels et législatifs ainsi que les interventions de cette gestion appellent un déploiement considérable de ressources humaines et matérielles. Elles supposent la mise en place et la maîtrise d'un vaste système où cohabitent justice et équité, indépendance et transparence. Réunies, ces données permettent l'exercice des droits civils et politiques. Ces droits concourent au pacte de confiance qui définit le système démocratique.

La coopération électorale internationale offre l'accompagnement et vise l'accomplissement de cette démarche multiforme. En elle, se conjuguent des valeurs complémentaires, complexes et sensibles, susceptibles de nourrir l'idée et la réalité de ce pacte de confiance. Certes, ce dernier sera toujours perfectible. Mais il doit être suffisamment mûr et affermi. Autrement les



NOTES

- Les conditions ci-dessous seront probablement libres et équitables :
- La conduite des référendums est confiée à un organisme électoral indépendant.
  - La question référendaire est claire et la loi précise quels critères doivent être réunis pour que les résultats soient exécutoirs.
  - Les comités référendaires sont reconnus législativement.
- Comme Jeremy Benham l'a déclaré : « L'utilité de ce processus correctif dépendrait entièrement de son administration, mais le rejet d'une méthode si salubre ne pourrait être motivé que par une indifférence coupable, désireuse de s'éviter l'effort de découvrir des solutions. »<sup>15</sup>. ✕
- indépendant.
- sont publiés par l'organisme électoral
- restreints :
- Les dépenses et les contributions référendaires sont soumises à des restrictions :
  - Les deux camps bénéficient du même accès au financement public direct ou indirect.

1. Les auteurs remercient de leur appui Paul Degenstein, Laurence Morel, Laurence LeDuc et Gary Sussman, et tout particulièrement la Referendums and Political Parties Branch (Département for Constitutional Affairs) et l'Electoral Commission du Royaume-Uni, qui ont bien voulu commenter une ébauche de l'article.
2. Laurence LeDuc, « Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy », dans Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris, dir., *Comparing Democracies: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, Sage, 2002, p. 21.
3. Olof Ruin, « Sweden: The Referendum as an Instrument for Defusing Political Issues », dans Pier Vincenzo Uleri et Michael Gallagher, dir., *The Referendum Experience in Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Macmillan, 1996, p. 179.
4. Ben Seyd, « Regulating the Referendum », *Representation*, vol. 35, n° 4, 1998, p. 191-199.
5. Pour plus d'information sur les référendums tenus au Canada, dont les questions posées, voir Tim Mowrey et Alain Pelletier, « Les référendums au Canada : une étude comparative », *Perspectives électorales*, vol. 3, n° 1, janvier 2001, p. 18-22.
6. Pour de plus amples renseignements sur les organisations désignées et les participants permis, voir [www.electoralcommission.org.uk/referendums/faqsreferendums.cfm](http://www.electoralcommission.org.uk/referendums/faqsreferendums.cfm).
7. M. H. Qvortrup, « How to Lose a Referendum: The Danish Plebiscite on the Euro », *The Political Quarterly*, vol. 72, n° 2, 2001, p. 190-196.
8. Elisabeth Gerber, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
9. Québec, Le ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire du Québec, *La consultation populaire au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977, p. 6.
10. Mowrey et Pelletier, « Les référendums au Canada », p. 21.
11. Communication personnelle avec le très honorable Jack Straw, ministre de l'Intérieur de 1997 à 2001.
12. Note de la Chambre des communes, *Referendums: The New Rules*, [www.parliament.uk/commons/lib/Referendums.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/Referendums.pdf).
13. *Wilson v. Independent Broadcasting Authority*, 1979 SLT 279.
14. *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, juillet 1999, chapitre 9 :
15. Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation*, [cm44/4413/4413.htm](http://cm44/4413/4413.htm).

totale de trois heures à l'ensemble des comités référendaires enregistrés qui demandent du temps d'émission gratuit. L'arbitre en matière de radiodiffusion, nommé par le directeur général des élections, répartit ces trois heures entre les comités compte tenu des intérêts régionaux et nationaux qu'ils représentent et de leurs différents points de vue (voir la *Loi référendaire*, article 21).

Les règles sur le financement politique ont été d'abord adoptées au Canada, puis utilisées au Royaume-Uni, mais c'est le contraire qui est vrai dans le cas des règles sur la radiodiffusion.

L'égalité d'accès a été instaurée dès le premier référendum national au Royaume-Uni (celui de 1975 sur le maintien des liens avec la CEE); les deux camps ont alors eu droit à quatre messages télévisés de 10 minutes<sup>12</sup>. Lors des référendums de 1979 sur le transfert de pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles, comme on n'utilisait pas de dispositions de ce genre, l'Autorité de radiodiffusion indépendante a décidé d'allouer du temps d'antenne aux partis politiques plutôt qu'aux deux camps. Cette décision

*La simple répartition du temps d'antenne ne saurait suffire à assurer une neutralité absolue, mais on reconnaît qu'il est essentiel que les deux camps puissent à tout le moins présenter leur point de vue dans les médias.*

- L'article 110 de la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* du Royaume-Uni permet aux groupes ombrelles d'envoyer une communication écrite à tous les foyers, sans payer les frais postaux.
- Aux termes du paragraphe 3(5) de la *Loi référendaire du Canada*, le directeur général des élections doit veiller à ce que le texte de la question référendaire soit disponible dans la langue autochtone et dans les lieux qu'il détermine, après avoir consulté les représentants des groupes autochtones.
- À l'article 31 de la même loi, on lit que dans les meilleurs délais possible

## Accès du grand public à l'information

On s'entend généralement pour dire que les fonds publics ne devraient pas servir à faire la promotion d'une position au détriment de l'autre, mais plutôt à fournir à la population des renseignements neutres sur la question et le processus référendaires.

Par exemple :

L'accès du grand public à l'information.

habituellement le mandat de l'organisme responsable de la conduite des référendums. Au Royaume-Uni et au Canada, la législation

garantit explicitement

l'accès du grand public à l'information.

## Conclusion

Lors du référendum fédéral de 1992 au Canada, *Elections Canada* a publié de l'information électorale en 37 langues autochtones. Des affiches, des cassettes audio et des livres présentant le bulletin référendaire et la traduction de la question ont été distribués à grande échelle dans les communautés autochtones. Les livres étaient également disponibles dans tous les bureaux de scrutin du Canada.

- En vertu de l'article 26 de la *Loi sur la consultation populaire* du Québec, le directeur général des élections doit transmettre aux électeurs une brochure expliquant chacune des options et dont le texte est déterminé par les comités-parapluies respectifs. Cette brochure doit assurer à chaque option un espace égal.

Il est possible d'extraire de la réglementation instaurée au Canada et au Royaume-Uni un ensemble de normes applicables potentiellement à tous les pays du monde. Par exemple, il est permis d'affirmer que les référendums qui se déroulent dans

controversée – trois des quatre partis étaient en faveur du « oui » – a été finalement renversée devant les tribunaux<sup>13</sup>. Aujourd'hui, au Royaume-Uni, les deux organisations désignées à chaque référendum ont droit au même temps d'émission<sup>14</sup>.



## Divulgarion des dépenses et des contributions

Au niveau fédéral canadien, au Québec et en Ontario, les comités référendaires doivent produire des rapports financiers. Les exigences de divulgation ressemblent à celles inscrites pour les élections générales; normalement, il faut déclarer les nom et adresse de tout donateur d'une somme supérieure au seuil stipulé, et le rapport doit être fourni dans un certain délai suivant le référendum (90 jours au Québec, quatre mois au niveau fédéral, et six mois en Ontario).

Au Royaume-Uni, les participants permis doivent faire état, dans un rapport à la Commission électorale, des dépenses engagées et des contributions reçues pendant la période référendaire. Ce rapport est présenté dans les trois mois suivant le référendum si les dépenses sont de 250 000 £ ou moins, ou dans les six mois si elles sont de plus de 250 000 £ (dans ce cas, le rapport doit être accompagné d'un rapport de vérification indépendant).

## Accès équitable aux médias

Il est impossible de garantir une couverture médiatique parfaitement juste et impartiale qualitativement, mais on s'attend habituellement à ce que les radiodiffuseurs publics accordent quantitativement une place égale (p. ex. l'espace dans les imprimés ou le temps d'émission) aux deux côtés du débat référendaire. La simple répartition du temps d'antenne ne saurait suffire à assurer une neutralité absolue, mais on reconnaît qu'il est essentiel que les deux camps puissent à tout le moins présenter leur point de vue dans les médias.

À l'échelon fédéral canadien, chaque réseau est tenu de libérer une période

dépenses ne peuvent excéder 1 \$ x le nombre d'électeurs inscrits sur la liste préliminaire ou sur la liste révisée, selon le plus élevé des deux. Des règles semblables s'appliquent en Ontario, où personne ne peut donner plus de 7 500 \$ en tout à l'appui d'un même camp. Quant aux dépenses, elles sont limitées à 0,60 \$ x le nombre d'électeurs dans la circonscription d'enregistrement de la personne ou du groupe<sup>10</sup>.

Le Royaume-Uni a fait sien ce système, citant explicitement le Canada comme modèle<sup>11</sup>. En 2000, le gouvernement travailliste britannique a adopté la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA), fondée sur la loi québécoise. Vu son exhaustivité, la PERA fait actuellement autorité dans les débats sur la réglementation référendaire.

Comme la Loi sur la consultation

populaire québécoise de 1978, la PERA instaure des restrictions aux dépenses de campagne (articles 117 et 118 :

- Les partis politiques peuvent

dépenser des fonds proportionnels au pourcentage total des votes qu'ils ont obtenus à la dernière élection générale. Les partis qui ont obtenu plus de 30 % des voix peuvent dépenser jusqu'à 5 M£; de 20 à 30 %, jusqu'à 4 M£; de 10 à 20 %, jusqu'à 3 M£, etc.

- Le plafond des particuliers non enregistrés auprès de la Commission électorale à titre de participants permissibles est de 10 000 £.
- Les « organisations désignées » peuvent engager des dépenses d'au plus 5 M£.

« [Les dispositions retenues s'inspirent] de plusieurs pays à très forte tradition démocratique, [mais] sont en tout premier lieu tributaires de l'expérience vécue par la Grande-Bretagne lors du référendum de 1975 [...] Le régime parlementaire, la longue tradition démocratique et le sens profond du "fait play" sont autant d'institutions britanniques que les Québécois ont absorbées dans leur propre tradition politique. Les mécanismes référendaires institués par la Grande-Bretagne à partir de ses institutions apparaissent au gouvernement du Québec comme un guide précieux [...] ».

*Chose certaine, lorsque les deux côtés engagent des fonds de campagne inégaux, on risque d'en conclure que les gagnants doivent leur victoire à leur supériorité financière plutôt qu'à leur appui populaire.*

Au niveau fédéral, on ne limite pas les contributions pouvant être versées par un particulier ou un groupe aux comités référendaires, mais ces derniers ne peuvent dépenser plus de 0,30 \$ x le nombre de noms sur les listes électorales préliminaires établies pour leurs régions déclarées d'activité.

Au Québec, l'Assemblée nationale doit fournir à chaque comité référendaire une subvention égale, versée dans un fonds de campagne. Toutes les dépenses référendaires sont prélevées sur ce fonds, toutes les contributions y sont dirigées, et aucun électeur ne peut donner plus de 3 000 \$. Par ailleurs, les

Des modifications à la Constitution du fédéral de 1992 au Canada. Ce dépliant expliquait aux groupes partisans du « Oui » ou du « Non » comment s'enregistrer comme comités référendaires (et ainsi obtenir du temps d'antenne gratuit), et quels plafonds des dépenses ils devaient respecter. En tout, 241 comités référendaires se sont enregistrés. Au Canada, il n'y a qu'au Québec qu'on utilise des groupes ombrelles (appelés « comités-parapluies ») : dans les cinq jours suivant l'adoption de la question, les députés de l'Assemblée nationale peuvent s'inscrire auprès du directeur général des élections en faveur d'une des options soumises à la consultation populaire; ainsi sont formés le comité du « oui » et celui du



aux fins de sa campagne. La Commission électorale ne désignera des organisations que si elle peut le faire pour chacune des options référendaires possibles. Les personnes et les groupes, y compris les partis politiques, doivent s'enregistrer auprès de la commission s'ils prévoient engager des dépenses référendaires de plus de 10 000 \$.

**Plafonds des dépenses et des contributions**

La législation fédérale et ontarienne prévoit plutôt la mise sur pied d'un nombre multiple de comités référendaires. Au niveau fédéral, tout particulier ou groupe peut s'enregistrer auprès du directeur général des élections comme comité référendaire pendant le référendum, les comités référendaires peuvent dépenser plus de 5 000 \$ pour favoriser la question référendaire ou s'y opposer directement. En Ontario, tout particulier ou groupe qui prévoit dépenser plus de 1 000 \$ à l'appui d'une option référendaire doit s'enregistrer auprès du directeur général des élections ontarien.

« non ». Si aucun député ne s'inscrit ainsi, le directeur général des élections peut inviter jusqu'à 20 électeurs à former un comité. En conséquence de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Libman*, les intervenants particuliers peuvent maintenant engager des dépenses de publicité d'au plus 1 000 \$ pendant un référendum provincial, avec l'autorisation du directeur général des élections du Québec.

Au cours du référendum fédéral de 1992 au Canada — le premier depuis 50 ans —, Elections Canada a mené un vaste programme d'information des électeurs. Ce dépliant *Elections Canada* a renseigné les électeurs sur le processus référendaire et l'inscription sur la liste électorale. Le débat n'est pas clos, d'autant plus que beaucoup croient que l'issue des référendums est plutôt influencée par d'autres facteurs structurels, comme l'économie, la durée du séjour au pouvoir du gouvernement, etc.<sup>7</sup> Ces dernières années, on a mis en doute l'importance de l'argent dans les campagnes politiques, mais on a aussi souligné l'efficacité fréquente des « dépenses négatives »<sup>8</sup>. Quoi qu'il en soit, des restrictions s'appliquent assez couramment au financement politique. En préambule au premier référendum québécois sur la souveraineté-association, en 1980, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi sur la consultation populaire*, qui limitait les dépenses de campagne et prévoyait la mise en place de deux campagnes, une pour chacune des deux options. On lit dans cette loi que « le total des contributions ne peut dépasser, au cours d'un même référendum, pour un même électeur, la somme de 3 000 \$ à chacun des comités

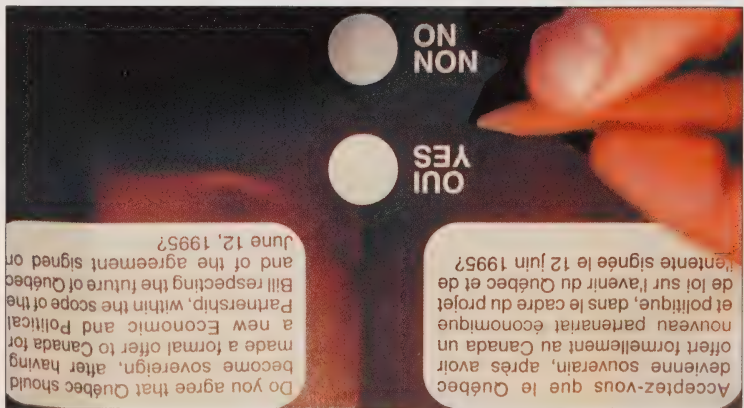


## Enregistrement des groupes référendaires

Les résultats peuvent être contraignants si l'une des options reçoit 50 % + 1 des votes. En Saskatchewan, le référendum n'aura force exécutoire que si l'une des options reçoit plus de 60 % des votes, et si le taux de participation dépasse 50 %. Au Royaume-Uni, les référendums sont tantôt consultatifs, tantôt exécutoires. Ceux de 1979 sur le transfert de pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles prévoyaient que l'option du « oui » devait recueillir l'appui de plus de 40 % du corps électoral pour être acceptée – ce seuil n'a été atteint dans aucun des deux cas (l'option du « oui » a toutefois recueilli la majorité des votes en Écosse). Depuis, on n'a plus utilisé de clause de majorité qualifiée. Cependant, au référendum consultatif tenu le 4 novembre 2004 sur l'établissement d'une assemblée régionale en Angleterre du Nord-Est, les ministres ont fait savoir qu'ils hésiteraient à aller de l'avant si le taux de participation était très bas. En fin de compte, moins de la moitié (47,7 %) des électeurs ont voté, et près des 80 % des votants ont opté pour le « non ».

Les premiers « groupes ombrelles » sont apparus au référendum britannique de 1975 sur le maintien des liens avec la Communauté économique européenne (CEE), l'ancêtre de l'UE (une majorité a voté en faveur de la continuation). Actuellement, les « participants permis » aux campagnes auprès de la Commission électorale, qui peut désigner parmi eux un groupe chargé de diriger la campagne en faveur de l'une ou l'autre option, conformément à la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*. Ce groupe, appelé « organisation désignée », a droit à un plafond de dépenses plus élevé et peut recevoir des fonds publics

Question sur le bulletin du référendum sur la souveraineté du Québec en 1995. Par la suite, en 2000, le Parlement du Canada a adopté la Loi de clarification, qui autorise la Chambre des communes à déterminer si une question référendaire sur un projet de sécession provinciale est claire.



ré à la Chambre des communes et approuvé par celle-ci et le Sénat. Au Québec, de même, le texte de la question doit être débattu à l'Assemblée nationale, et ce débat a la priorité sur tous les autres dossiers.

Le résultat d'un référendum peut être contesté si le libellé de la question n'était pas clair. C'est pourquoi la *Loi de clarification* a été adoptée en 2000 au Canada. Elle prévoit que, dans le cas de tout référendum sur la séparation d'une province, le gouvernement fédéral doit déterminer que la question était claire et non ambiguë avant d'entreprendre les négociations avec la province sécessionniste. Cette loi a été adoptée en lors du référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec.

*Le résultat d'un référendum peut être contesté si le libellé de la question n'était pas clair.*

est impossible d'en faire fi. La commission publie sa recommandation avant que commence le débat parlementaire. Au Canada, la plupart des gouvernements n'ont pas établi de loi régissant formellement le processus d'adoption de la question. Il existe cependant des règles entourant le libellé des questions référendaires à l'échelon fédéral et au Québec. Ainsi, le libellé des questions fédérales doit être présent-

et la divulgation de ces sommes, l'accès équitable aux médias, et l'accès du grand public à l'information.

Les réglementations référendaires sont relativement rares, mais le Canada et le Royaume-Uni en ont tous les deux adopté une. En comparant les mécanismes dans ces deux pays, on peut en tirer un ensemble de normes qui, appliquées à l'échelle internationale, refléteraient les principes de l'équité, de la transparence et de l'accès.

## Impartialité de l'administration

On considère qu'il est nécessaire qu'une commission électorale neutre existe pour empêcher le gouvernement d'interférer avec la conduite des élections. La même norme devrait s'appliquer aux référendums. Au Canada, on a établi un organisme permanent et non partisan chargé d'administrer les référendums et les élections. Au Royaume-Uni, l'Electoral Commission (ci-après nommée la

Commission électorale), si elle n'est pas habilitée à conduire les élections, préside toutefois à la tenue des référendums. Au Canada, les directeurs généraux des élections fédéral, provinciaux et territoriaux sont responsables des référendums, mais seuls le directeur général des élections du Canada et celui du Québec peuvent adapter la législation électorale aux fins d'un référendum. Dans les autres provinces et dans les territoires, c'est le gouvernement qui détermine la réglementation référendaire. Le Québec est la seule province où une entité distincte, le Conseil du référendum, entend les instances judiciaires relatives aux référendums. À l'échelon fédéral, c'est le commissaire aux élections fédérales, nommé par le directeur général des élections, qui veille à l'observation et à l'exécution des dispositions législatives lors des élections et des référendums. Au Royaume-Uni – tant en Angleterre



Photo : PC (Martin Ricken)

Dés préposés dépoient les bulletins de vote à Sunderland le 4 novembre 2004, après que les électeurs au dernier référendum du Royaume-Uni ont rejeté l'établissement d'une assemblée élue dans la région du nord-est de l'Angleterre. La commission électorale du Royaume-Uni était chargée de se prononcer sur la clarté de la question, d'enregistrer les organisations référendaires, de surveiller les plaidoiries des dépenses et les contributions, et d'administrer le scrutin.

## Question référendaire

La plupart des gouvernements au Canada permettent qu'un référendum soit tenu sur toute question d'intérêt public. Cependant, au niveau fédéral, les référendums sont restreints aux questions relatives à la Constitution du Canada. En Alberta et en Colombie-Britannique, la loi énonce explicitement que le Canada doit également faire l'objet d'un référendum provincial.

Au Royaume-Uni, la question référendaire – qui peut porter sur n'importe quel sujet – est formulée par le gouvernement et habituellement incluse dans le projet de loi demandant la tenue du référendum, quoiqu'elle

## Proclamation

d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord – la Commission électorale assume certaines responsabilités lors des référendums régionaux, nationaux ou tenus à l'échelle du pays. Les infractions à la législation électorale sont traitées par le Crown Prosecution Service en Angleterre et au Pays de Galles, le Director of Public Prosecutions en Irlande du Nord, et le Crown Office en Écosse.



# La réglementation référendaire Le Canada et le Royaume-Uni, des modèles d'équité

Matt Qvortrup\*

Professeur, Department of Economics and Public Policy, Robert Gordon University, Aberdeen

On utilise de plus en plus le référendum pour trancher les questions politiques controversées, y compris dans les démocraties en transition. Il existe un certain consensus international sur les critères à réunir pour qu'une élection soit libre et équitable, mais il n'en va pas de même pour les référendums. Fondé sur une comparaison entre le Royaume-Uni et le Canada, cet article présente certaines des grandes règles référendaires dont on pourrait s'inspirer pour élaborer une série de normes internationales sur ce que constitue un référendum libre et équitable<sup>1</sup>.

Depuis l'effondrement du communisme en Europe de l'Est, et dans le contexte de l'intégration de plus en plus que les grands changements sociaux et politiques doivent être légitimés par la population lorsque cette légitimité ne peut être confortée par le gouvernement élu. Ainsi, on a constaté une augmentation considérable du nombre de référendums ces quinze dernières années. Cette tendance est attribuable, ce qui n'est pas surprenant, à de nombreux facteurs, dont le plus important est « l'impression, répandue même dans les pays démocratiques de longue date, selon laquelle les représentants élus sont inefficaces et "déconnectés" de la réalité »<sup>2</sup>. Cette impression est peut-être liée à la baisse du nombre des électeurs qui s'identifient aux partis politiques. Les référendums contribuent au processus décisionnel en ce sens qu'ils expriment la pure volonté de la majorité. Il est vrai que tous les référendums n'ont pas force exécutoire, mais il est difficile pour un gouvernement de s'opposer à la

volonté de la majorité des citoyens, comme l'a montré, par exemple, le référendum tenu en Suède en 1955 sur la conduite à droite<sup>3</sup>. Cela dit, on accuse parfois les campagnes référendaires d'être entachées de démagogie ou d'influence gouvernementale, ou de favoriser financièrement un côté aux dépens de l'autre, ce qui soulève des doutes sur la valeur de leurs résultats comme miroir de la volonté populaire. Les réglementations référendaires n'ont pas fait l'objet de nombreuses études<sup>4</sup>, et aucun ensemble précis de normes internationales n'a encore été proposé. Le présent article cherche à combler ces lacunes. La création d'une série de normes sur la tenue des référendums s'impose vu l'accroissement général de leur utilisation dans les nouvelles démocraties ou les démocraties en transition. Au nombre des aspects à viser figurent les suivants : l'impartialité de l'administration, la proclamation, l'adoption et le libellé de la question référendaire, l'enregistrement des comités référendaires, les plannings des dépenses et des contributions

\* L'auteur tient à remercier Alain Pelletier, directeur adjoint de la Recherche générale et parlementaire à Elections Canada, pour son apport appréciable dans la recherche, la rédaction et la révision du présent article.

20. Les « minorités ethniques » (au nombre de 17) ont un certain statut constitutionnel sous « autres ».
21. La Constitution bosniaque ne précise pas de qui relèvent les compétences non attribuées ni quel niveau l'emporte lorsqu'il y a chevauchement des compétences. Aucun appel n'a été interjeté en Bosnie pour éclaircir le problème; à noter cependant que les accords de Dayton font du haut-représentant la plus haute autorité du pays.
22. Ces pays sont garants des accords de paix de Dayton.
23. Rencontre avec le haut-représentant adjoint à Banja Luka, le 2 avril 2004. Le chef de la section de la gouvernance politique de l'OHHR a déclaré que les services juridiques de son organisation avaient étudié et approuvé les modifications (rencontre du 29 mars 2004).
24. Ces rencontres ont été tenues le 10 mai entre le NDI et l'ambassadeur du Canada, S. Whiting, l'ambassadeur des États-Unis, C. Bond, et l'Agence américaine pour le développement international (AADI); le 11 mai, avec A. Cole, le deuxième secrétaire de l'ambassade du Royaume-Uni; le 12 mai, avec l'ambassadeur de l'Allemagne, A. Freiherr, et l'ambassadeur de Suède, A. Mollander; le 13 mai, avec l'ambassadeur Humphries de la Commission européenne; et le 21 mai, avec l'ambassadeur R. Becroft de l'OSCE.
25. L'AADI interdit au NDI et à l'International Republican Institute d'offrir de « l'aide matérielle » aux partis. L'AADI coordonne leurs activités de formation, mais, pour le reste, la coopération entre les organisations dépend d'arrangements personnels. Dans certains cas, les généruses indemnités attirent les activistes.

NOTES

l'intervention des observateurs de l'OHR ni des politiciens de Bosnie. Un grand nombre d'intervenants en démocratisation internationale ont de bonnes connaissances juridiques, mais ils sont peu ou pas familiers avec les activités des partis politiques et les incidences réelles des lois électorales. Il est donc probable que les observateurs de l'OHR n'ont pas eu l'expérience requise pour s'exprimer à ce sujet. Quant aux politiciens de Bosnie, ils n'ont pas mis sur pied de système d'étude critique des lois en comités. Depuis quelque temps, dans ce domaine, les organisations internationales prévoient la tenue d'audiences publiques,

concept plus en vogue que l'étude en stricts comités parlementaires. Le Parlement national de Bosnie a adopté les modifications de 2004, mais la Commission électorale a déclaré qu'elles ne seraient pas toutes appliquées aux élections municipales de cette année-là (la publicité payante dans les médias électroniques; le changement à la sélection des comités des bureaux de scrutin). On n'a pas changé la date d'élection ni garanti la représentation des minorités.

Leurs activités, ce qui a laissé les groupes qu'elles ciblèrent; il est arrivé par exemple que les militants d'un même parti reçoivent la même formation plusieurs fois de différentes organisations<sup>25</sup>. En résumé, le cas de la Bosnie illustre toute la complexité de la coopération et de l'aide électorales. Il faut être conscient qu'il est difficile, en raison de la capacité variable des organismes nationaux, des stratégies différentes des intérêts divergents des groupes sociaux et politiques nationaux, de déterminer si une élection a vraiment été libre et équitable. ✖

1. Appelée ci-après « Bosnie ».

2. Yves Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-determination and Transition* (M. Nijhoff, 1994).

3. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

4. Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, p. 20-29.

5. Robert A. Dahl, *On Democracy*, Ne Haven, Yale University Press, 1998, p. 85.

6. Beigbeder, *International Monitoring*, p. 145.

7. Six conseillers municipaux de Birmingham ont été destitués après qu'une enquête judiciaire a révélé des abus du système de vote postal; voir Richard C. Mawrey, c.r., commissaire, *In the Matter of a Local Government Election for the Bordesley Green Ward of the Birmingham City Council Held on 10th June 2004 and in the Matter of a Local Government Election for the Aston Ward of the Birmingham City Council Held on 19th June 2004*. Disponible sur le site Web Her Majesty's Courts Service », à [www.hmcourts-service.gov.uk/cms/](http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/)

1. Yannick du Pont, « Democratisation through supporting civil society in Bosnia and Herzegovina », *Helmski Monitor*, vol. 11, n° 4 (2000), p. 12.

12. Manning, « Elections and Political Change », p. 69.

13. Manning, « Elections and Political Change », p. 63.

14. Manning, « Elections and Political Change », p. 67, 82.

15. La question des anomalies de la liste électorale et de l'intimidation des électeurs au scrutin d'octobre 2004 a été soulevée lors d'une conversation entre le NDI et la Mme Spšenka Golik, directrice du chef Milorad Dodik de l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD)

16. Le Parti démocratique serbe (SDS), le Parti de l'action démocratique (SDA) et l'Union démocratique croate (HDZ).

17. La Bosnie est le seul pays de l'ancienne Yougoslavie qui fournit aux partis une liste électorale électronique, mais celle-ci, en format PDF, est peu conviviale et impossible à trier.

18. Le président d'une CFM correspond à peu près au directeur du scrutin d'une circonscription au Canada.

19. Rencontres du 14 juillet et du 28 juillet 2004 avec M. Dimitrije Ivanic, député (candidat du SNSD à la mairie de Bijeljina); rencontres du 29 juillet et du 10 août avec M. Lazar Pridanovic, député (candidat du SNSD à la mairie de Zvornik). Confirmé lors de discussions avec l'ambassade des États-Unis les 8 et 21 juillet.

Le NDI a averti la commission des dangers que présentait ce changement à la représentation municipale, et il a fait pression à ce sujet auprès de l'OHR, de l'OSCE, des ambassades de plusieurs pays du Conseil de mise en œuvre de la paix<sup>22</sup> et du personnel administratif de l'Assemblée nationale. On ignore encore quelle entité politique – bosniaque ou non – a proposé ce changement. « Nous ne nous occupons plus des élections », a répondu un haut responsable de l'OHR<sup>23</sup>.

Le NDI a tenu une série de rencontres à Sarajevo afin de prévenir les ambiguïtés des implications plus vastes de ces modifications à la loi électorale, et, plus particulièrement, des risques potentiels de leur adoption après l'annonce de la date d'élection<sup>24</sup>.

L'OSCE connaissait et comprenait la situation, puisqu'elle disposait d'un commentaire étouffé sur les problèmes appréhendés, mais on ignore si ses hauts dirigeants ont été informés de l'existence de ce document. Il semble toutefois que cette organisation, qui avait créé et soutenu la Commission électorale de Bosnie, n'ait pas osé la critiquer ni empêcher sur son autonomie.

La commission n'est pas non plus sans reproche. Elle devait regrouper un membre de chacun de trois peuples constituants de la Bosnie et d'un « autre » peuple. Cependant, le représentant serbe a démissionné en 2002 sans être remplacé, puisque des pouvoirs de nomination supplémentaires n'avaient pas été conférés, et le membre musulman, malade depuis des mois, est mort avant le vote du Parlement national sur les modifications à la loi électorale.

Le Parlement national a adopté ces modifications problématiques sans

ethniques de la Bosnie (les « peuples constituant ») – Bosniaques musulmans, Serbes et Croates – possèdent des droits enclavés dans la Constitution, telle qu'elle a été acceptée à Dayton, puis modifiée au début de 2002 par les Parlements national et étatiques<sup>20</sup>.

L'ajout proposé à la loi électorale nationale – si imprécis qu'on ignorait combien de sièges au conseil municipal seraient ouverts aux « minorités ethniques » – a mis la charrette des minorités ethniques avant les bœufs des peuples constituant<sup>21</sup>. Les modifications constitutionnelles de 2002 pas aux conseils municipaux. Les modifications de 2004 auraient pu se solder, par exemple, par la présence de Hongrois au sein du conseil de Banja Luka, mais d'aucun Croate.

D'où venait cette idée des « minorités ethniques » ? Il est bien connu qu'il s'agit d'un projet cher au Conseil de l'Europe. Or, toutes les autorités de la Bosnie, au pays et ailleurs, depuis lord Ashdown, haut-représentant, jusqu'au plus petit conseiller municipal, se disent prêtes à tout pour « entrer dans l'Europe ». Leur-être a-t-on soutenu devant la Commission électorale que l'Europe exigeait cet accent sur les « minorités ethniques ».



A Sarajevo, un couple musulman vote à l'élection générale de 2000, en Bosnie.

Photo : AP (hidajet Delic)

## La promotion de la représentation des minorités ethniques mérite une réflexion approfondie.

La promotion de la représentation des minorités ethniques mérite une réflexion approfondie. Les trois principales

- le financement régulier de la Commission électorale, prélevé sur le budget national;
- le financement régulier des CEM, prélevé sur les budgets municipaux; quelques nouvelles règles sur la composition des CEM;
- les changements à la sélection des comités des bureaux de scrutin;
- les changements aux règlements sur la publicité payante dans les médias électroniques;
- le changement concernant la date fixe de toutes les élections;
- la représentation garantie des minorités ethniques aux conseils municipaux.

Autre cause de la faible exactitude des listes electorales : le rendement plus ou moins satisfaisant des commissions electorales municipales (CEM)<sup>18</sup>. La nomination de leurs membres est nécessairement partitane, puisqu'elle relève du maire et des conseillers de chaque ville (avant d'être confirmée par la commission).

Pire encore, les CEM manquent de coordination. Beaucoup – mais pas toutes – vont dans les écoles pour inscrire les jeunes qui auront l'âge de voter à la prochaine election, mais peu cherchent activement à inscrire les personnes déplacées qui reviennent chez elles mais peuvent s'être inscrites dans une autre municipalité. Dans certains cas, les partis ont avantagé à ce que les électeurs de leur groupe ethnique restent inscrits comme électeurs absents et votent à l'endroit où ils se sont installés pendant la guerre ou immédiatement après<sup>19</sup>. Ainsi, le parti peut obtenir une forte pluralité des voix dans certains circonscriptions – et, donc, plus de sièges au Parlement ou au conseil – au détriment de la représentation des électeurs dans leur région de résidence. Prenons le cas de Bijeljina. Un petit nombre seulement des quelque 15 000 Bosniaques musulmans retournés dans cette municipalité à majorité serbe s'y sont réenregistrés comme électeurs ordinaires. Pourtant, la seule plainte à ce sujet est venue d'un parti multithématique modéré (l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants – SNSD) qui ne cible pas directement les Bosniaques musulmans.

La pénurie chronique de personnel et de fonds à la Commission electorale nuit à l'évaluation du travail des CEM. Cette situation pourrait toutefois s'améliorer, les modifications suivantes ayant été apportées à la loi electorale en 2004 :

des listes electorales et de la prévention de l'intimidation des électeurs<sup>15</sup>. Environ deux millions de Bosniaques ont dû quitter leur demeure pendant la guerre ou ont cherché à émigrer. Les propriétés confisquées ont été dans l'ensemble restituées, mais les réfugiés n'ont pas été aussi nombreux à réintégrer leur domicile. Les électeurs appartenant à l'une de ces trois catégories : les électeurs ordinaires (qui habitent leur municipalité d'inscription); les votants par la poste (qui vivent à l'étranger et doivent se réinscrire à chaque election); et les électeurs absents (qui ne vivent pas dans leur municipalité d'inscription, mais qui peuvent y voter au moyen d'un bulletin spécial).

Les premières années d'après-guerre, la population éprouvait à l'endroit des partis politiques une méfiance justifiée compte tenu de la force écrasante des partis ethnonationalistes purs et durs<sup>16</sup>. Vu les risques d'intimidation des électeurs, on ne distribuait pas les listes electorales aux partis. Dernièrement, l'intimidation des électeurs a beaucoup diminué; la commission consulaire cependant que la menace existe toujours, et elle est réticente à afficher les adresses des électeurs.

Beaucoup d'électeurs sont inscrits au mauvais bureau de vote sur la liste actuelle; la commission ne pourra la mettre à jour qu'avec l'aide des partis<sup>17</sup>. Comme il incombe à la famille (et non au médecin ou à l'hôpital) d'aviser les autorités des décès, beaucoup d'électeurs décédés sont encore inscrits sur la liste « active ». Il serait facile d'améliorer la situation en obligeant les hôpitaux de se charger des avis de décès.

*La commission a de belles réalisations à son compte, mais des problèmes majeurs persistent sur les plans de l'inscription des électeurs, de l'exactitude des listes electorales et de la prévention de l'intimidation des électeurs.*

européen bien placé, a fait remarquer que l'OSCE, qui avait financé tous les partis à l'élection de 1996 (dont un dirigé par un criminel de guerre présumé), a fourni, lors de l'élection de 1998, un appui (non financier cette fois) surtout aux partis multithématiques. Le BIDH a donc critiqué l'OSCE pour son manque de neutralité<sup>11</sup>. Carrie Manning, politologue américaine, a écrit de l'OHR qu'il se servait des élections « comme d'un outil explicite pour mettre sur la touche les partis nationalistes, encourager les modèles, et faire mieux respecter les accords de Dayton »<sup>12</sup>. La majorité des observateurs estiment que l'élection de 1996 a renforcé les divisions ethniques en Bosnie<sup>13</sup>. Leur appui a diminué aux élections subséquentes, mais les partis nationalistes restent dominants<sup>14</sup>. Puis, une Commission electorale qui conduisait les scrutins en Bosnie, comptant des représentants bosniaques, soit, toujours gérée par l'OSCE mais En 2001, c'était une commission provisoire, toujours gérée par l'OSCE mais

permanente (gérée par les Bosniaques avec trois représentants étrangers) a été établie pour l'élection générale de 2002. L'évolution electorale de la Bosnie se poursuit – en avril 2005, l'OHR a annoncé que ces trois membres internationaux se retireraient le 30 juin 2005. La commission a de belles réalisations à son compte, mais des problèmes majeurs persistent sur les plans de l'inscription des électeurs, de l'exactitude

## Les élections « libres et équitables » : un concept controversé

La simplicité et la popularité du concept des élections « libres et équitables » masquent son potentiel inhérent de controverse. Selon Robert Dahl, politologue américain, les critères suivants doivent être réunis pour qu'il y ait démocratie : les citoyens élisent des représentants qui prennent les décisions gouvernementales, les élections sont « libres, équitables et fréquentes » ; la « coercition est relativement rare » ; les citoyens peuvent exercer leur liberté d'expression « sans risquer d'être punis sévèrement » ; ils ont accès à de nombreuses sources d'information diverses et indépendantes, et ils possèdent le droit de s'associer. Tous ces critères s'inscrivent dans le contexte de la *citoyenneté universelle*, c'est-à-dire la garantie à chacun « des droits donnés aux autres » et « nécessaires » aux conditions susmentionnées<sup>7</sup>.

L'emploi par Robert Dahl de mots comme « relativement » ou « sévèrement » montre que les jugements portés sur les systèmes électoraux sont subjectifs. Tous les systèmes électoraux – même les plus solides – ont inévitablement des lacunes et des problèmes<sup>8</sup>. Par exemple, les élections présidentielles de 2000 et de 2004 aux États-Unis ont soulevé des préoccupations quant aux méthodes utilisées en Floride et en Ohio respectivement, deux États d'une importance décisive pour le résultat final. Au Royaume-Uni, l'élargissement récent du vote postal a entraîné de graves abus et l'annulation de quelques élections municipales<sup>9</sup>.

Selon l'avocat Eric C. Bjornlund, qui s'intéresse de près à l'observation électorale, « nous sommes encore étonnamment loin d'avoir établi un

legitimité d'un scrutin »<sup>9</sup>. Bien que divers organismes d'observation, tels que la Division de l'assistance électorale des Nations Unies, le Carter Center et le National Democratic Institute for International Affairs (NDI), élaborent actuellement des normes et des codes de conduite, deux problèmes de base demeurent. Premièrement, les jugements portés sur la conduite des élections peuvent être entachés de partisanerie, défaut dont les organismes internationaux ne sont pas à l'abri. Deuxièmement, les théoriciens de la démocratie ne s'entendent pas sur les avantages de la représentation garantie de groupes sociaux particuliers, comme les femmes ou les collectivités ethniques.

ensemble de critères pratiques permettant de juger si une élection a été libre et équitable<sup>8</sup>. Puisque « la liberté » et « l'équité » sont des concepts subjectifs, cet auteur soutient que l'évaluation électorale doit être fondée « sur la méthodologie et le professionnalisme des observateurs et la qualité de leur analyse, et pas uniquement sur leur décision de reconnaître ou non la

## L'aide et la coopération électorales internationales en Bosnie-Herzégovine

Lors de l'élection de 1996, en Bosnie, des Bosniaques travaillant pour l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe trient les bulletins des électeurs absents dans un entrepôt de l'OSCE, en banlieue de Sarajevo.



Les accords de Dayton ont entraîné la création du Bureau du haut-représentant en Bosnie et représentèrent un spécial de l'Union européenne (OHR) et l'habilitation de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à établir des élections aux échelles nationale, étatique et municipale, conformément aux recommandations du BIDDH. Cette « orchestration » de processus électoraux a donné des résultats mitigés et controversés. Yannick du Pont, un observateur

## Les grands organismes internationaux d'aide et de coopération électoraux

• Agence américaine pour le développement international (www.usaid.gov)  
• Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (www.osce.org/odihr)

• Bureau du haut-représentant en Bosnie et représentant spécial de l'Union européenne (www.ohri.int)

• Carnegie Endowment for International Peace (www.ceip.org)

• Carter Center (www.cartercenter.org)

• Commonwealth (www.thecommonwealth.org)

• Division de l'assistance électoral des Nations Unies (www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm)

• Fondation Friedrich Ebert (www.fes.de)

• Fondation Konrad Adenauer (www.kas.de)

• IFES (www.ifes.org)

• Institut international pour la démocratie et l'assistance électoral (www.idea.int)

• International Republican Institute (www.iri.org)

• National Democratic Institute for International Affairs (www.ndi.org)

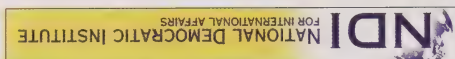
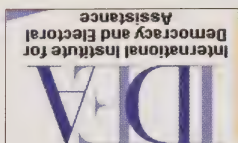
• National Endowment for Democracy (www.ned.org)

• Organisation des États américains (www.oas.org)

• Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (www.osce.org)

• Programme des Nations Unies pour le développement (www.undp.org/french/)

• Union interparlementaire (www.ipu.org)



### coopération électoral.

*Les années 1980 ont connu une véritable explosion d'organisations internationales – gouvernementales et non gouvernementales – œuvrant dans le domaine de l'aide et de la coopération électoral.*

soviétique. La deuxième vague de démocratisation, commencée dans les années 1980, a eu une source similaire, mais plus idéologique. Aux États-Unis, des organismes privés sont nés dans le cadre du « Projet démocrate » pour combattre, sur le plan des idées, le marxisme-léninisme<sup>4</sup>. D'autres pays avaient mis sur pied des programmes

1970. Aujourd'hui, l'intérêt porté mondialement à l'aide électoral internationale reflète l'implantation de certaines valeurs planétaires, notamment l'importance de la démocratisation et de la tenue d'élections « libres et équitables ». À l'échelle internationale, les premières formes de coopération électoral – exception faite des efforts limités de la Société des Nations et des Nations Unies – ont été suscitées largement par les idéaux et les intérêts des États-Unis<sup>5</sup>. Au cours des deux premiers tiers du siècle dernier, les États-Unis ont aidé divers pays à établir et à utiliser des systèmes électoraux. Ce que Thomas Carothers<sup>6</sup> nomme la « première vague » d'aide à la démocratie – dans les années 1960 et 1970 – a été motivée avant tout par la conviction américaine que la démocratisation contrecarrait la déstabilisation politique d'origine

de l'aide et de la coopération électoral. L'intérêt croissant de l'Europe à ce sujet s'est manifesté par la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990) et son Bureau des élections libres, plus tard appelé Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Le Commonwealth a aussi fait de l'aide électoral une priorité. On énumère dans l'encadré les principaux organismes internationaux d'aide électoral. Les interactions entre, d'un côté, les organismes internationaux et, de l'autre, les partis politiques et les groupes sociaux sont compliquées par des débats sur ce qu'il faut entendre par « élection libre et équitable ».



# La coopération et l'aide électorales sur la scène internationale

## Les leçons de la Bosnie-Herzégovine

Peter Woolstencroft

Professeur agrégé de science politique, University of Waterloo

John Fraser

Ex-directeur des programmes des partis politiques en Republika Srpska (République serbe de Bosnie) pour le National Democratic Institute for International Affairs de Washington

La coopération et l'aide internationales dans le domaine électorale font maintenant partie intégrante du processus électorale, surtout dans les nouvelles démocraties libérales. Au cours des trois dernières décennies, les organisations gouvernementales et non gouvernementales d'aide électorale, en Amérique du Nord et ailleurs, ont pris une grande ampleur. La tenue d'élections « libres et équitables » est devenue un but communément recherché, mais les évaluations de scrutins particuliers font clairement ressortir des divergences d'opinion quant à ce que doit constituer la démocratie. Le cas de la Bosnie-Herzégovine – complexe vu la violence qui a marqué la création de cette république et la diversité de sa composition ethnique – illustre plusieurs des défis que doivent relever les organismes internationaux et leurs équipes sur le terrain, tels que, d'un côté, l'inscription des électeurs et l'exécution des listes électorales, et, de l'autre, les difficultés posées par le manque de coordination, de fonds et de personnel des commissions électorales municipales. Par ailleurs, les réformes électorales de 2004 ont mal évalué la représentation des « minorités ethniques » au sein des conseils municipaux, et les divers intérêts des partis politiques et des entités sociales ont nui au développement du système électorale.

Depuis les années 1980, la coopération et l'aide internationale dans le domaine électorale ont connu une institutionnalisation rapide et extraordinaire, surtout dans les nouvelles démocraties libérales apparues ces 30 dernières années. On énumère dans le présent article les principales organisations d'aide électorale dans le monde, on y discute de la question controversée du sens à donner à la démocratie, et, en prenant pour exemple la Bosnie-Herzégovine<sup>1</sup>, on cerne certains des obstacles au développement des systèmes électoraux.

**La croissance de l'aide électorale internationale**

Jadis, les élections étaient uniquement l'affaire du pays qui les tenait. Les organismes électoraux nationaux mettaient au point leurs politiques, leurs règles et leurs procédures, sans connaître la façon de faire des autres pays ni les « pratiques exemplaires ». Cette ignorance était également constatée à l'échelle nationale : au Canada, par exemple, malgré une tradition électorale plus que centenaire, les différents responsables électoraux nationaux et provinciaux n'ont commencé à collaborer systématiquement qu'en

5. Agence américaine pour le développement international, *Manual de funcionamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*, novembre 2003, p. 37. (Traduit en anglais par l'Unité pour la promotion de la démocratie de l'OE.A.)
6. *Is Financing an Obstacle to the Political Participation of Women? Final Report*, Unité pour la promotion de la démocratie de l'OE.A, Commission interaméricaine des femmes, et Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 16 décembre 2003, disponible à [www.upd.oas.org/tlap](http://www.upd.oas.org/tlap).
7. <http://www.equalvoice.ca/french/index.html>
8. [www.emilyslist.org](http://www.emilyslist.org)
9. [www.thewishlist.org](http://www.thewishlist.org)

des dépenses. Des politiciens réformateurs et la communauté internationale continuent de travailler pour que les normes et les pratiques – notamment des médias – soient favorables à la transparence, au droit et à l'équité. Le financement public et l'accès gratuit aux médias sont deux moyens importants d'y arriver, mais ils doivent être complétés par d'autres éléments, comme des incitatifs aux partis politiques qui respectent la législation électorale, et des ressources accrues pour les entités chargées de faire enquête sur les infractions et de sévir contre les contrevenants.

Les contrôles et les limites doivent cependant cibler non seulement les demandeurs (c.-à-d. les partis et les candidats), mais aussi les fournisseurs. Ainsi, les chefs d'entreprise et les grands médias, surtout en Amérique latine et dans les Caraïbes, doivent se conformer

NOTES

1. L'analyse comparative se divise en trois volumes géographiques : *De las normas a las buenas prácticas* (Amérique latine); *From the Grassroots to the Armchairs* (Caraïbes); et *The Delicate Balance between Political Equity and Free Speech* (États-Unis et Canada). Les trois volumes sont disponibles à [www.ddpa.oas.org/](http://www.ddpa.oas.org/) publications.
2. Des chercheurs ont été embauchés dans chacun des 34 pays étudiés pour remplir un questionnaire approfondi; mener des entrevues auprès de dirigeants politiques, d'autorités électorales et d'universitaires; et de la loi et des réformes à venir. Les données de ces analyses nationales ont servi à rédiger les chapitres thématiques sur l'application de la loi, la divulgation, les régimes de financement public et privé, l'accès aux médias et le sexe. Dans les trois régions, des rédacteurs distincts ont été embauchés pour les différents thèmes.

à une législation encadrant leur rôle sur la scène politique. Il faut que les donateurs autant que les bénéficiaires soient soumis à une réglementation, sans quoi l'égalité et la transparence électorales resteront une illusion.

En cette ère de communications instantanées et de médias de masses, il est probablement irréaliste d'espérer une baisse du coût de la politique. Cependant, on peut rendre plus transparent et équitable le financement politique grâce à la réforme continue des institutions et au soutien de la communauté internationale. La réforme politique commence au sein des partis, mais son efficacité dépend des organismes d'application de la loi, des lobbys et des groupes de surveillance. La communauté internationale doit continuer d'impartir son savoir-faire pratique et de promouvoir les pratiques exemplaires, afin de soutenir

les réformateurs du financement politique et les responsables de son contrôle.

Dans son étude, l'OEA ne prescrit pas de formule particulière de financement des partis et des campagnes, mais propose plutôt des principes généraux et des modèles positifs à envisager. Tout régime politique reflète en bout de ligne l'histoire politique et les valeurs démocratiques de son pays. Celui du Canada vise l'égalité, celui des États-Unis célèbre la liberté d'expression, et celui du Mexique cherche à remédier aux manquements du passé. La communauté internationale est appelée à soutenir techniquement et politiquement ceux et celles qui, dans l'hémisphère occidental, œuvrent pour réformer le rapport entre l'argent et la politique, en respectant la diversité de leurs valeurs politiques. ✕

Depenses de campagne aux élections fédérales américaines du 2 novembre 2004 et à la 38<sup>e</sup> élection générale canadienne du 28 juin 2004 (en millions)

États-Unis		Canada
Campagnes présidentielles (y compris les primaires)	1 009,8 \$CAN (828 \$US)	s.o.
Candidats au Congrès et à la Chambre des communes	1 384,1 \$CAN (1 135 \$US)	49,8 \$CAN (40,8 \$US)
Partis politiques	1 934,3 \$CAN (1 586 \$US)	51 \$CAN (41,8 \$US)
Groupe de revendication et tiers	743 \$CAN (610 \$US)	0,72 \$CAN (0,59 \$US)
Totaux	5 071,2 \$CAN (4 159 \$US)	101,5 \$CAN (83,2 \$US)

temps d'antenne gratuit aux partis politiques, pendant et entre les élections, afin d'institutionnaliser les partis et d'alimenter le débat public. Encore une fois, il reste à prouver que l'accès aux médias accordé par l'État peut limiter – à fortiori renverser – la hausse des coûts de campagne. D'autres sujets sont actuellement à l'étude dans l'hémisphère, dont des aspects plus qualitatifs des médias comme la réglementation des sondages, le droit de réplique et la concentration des médias. Cependant, toute tentative en vue de régler la qualité de la couverture des médias se heurte à des questions de liberté d'expression et doit être abordée avec prudence par les politiciens.

## Y a-t-il un lien entre le financement politique et la participation politique des femmes?

Leur inquiétude n'est pas sans fondement. Les donateurs du secteur privé sont peu nombreux en Amérique latine et dans les Caraïbes. Il est souvent difficile aux femmes, si elles n'ont pas leurs entrées dans ces sphères, de recueillir suffisamment de fonds pour mener une campagne digne de ce nom.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, de même que – dans une moindre mesure – aux États-Unis et au Canada, les femmes jouent souvent un rôle traditionnel au foyer. Les entrevues et les recherches empiriques limitées dont nous disposons dans l'hémisphère indiquent que les femmes politiques assument des coûts qu'évitent souvent leurs homologues masculins, dont les frais de garde d'enfants et d'entretien du ménage.

## On peut rendre plus transparent et équitable le financement politique grâce à la réforme continue des institutions et au soutien de la communauté internationale.

que quelqu'un ne le leur suggère, contre 11 % seulement qui ont dit que cette décision avait été entièrement la leur. Pour les hommes, les résultats sont presque l'inverse<sup>9</sup>. Des

La liste EMILY, un grand réseau d'action politique populaire, est consacrée au recrutement, au financement et à l'élection de candidates démocrates à tous les échelons politiques aux États-Unis.

The screenshot shows the EMILY's List website interface. At the top, there's a navigation bar with links like 'Home', 'About Us', 'Donate', 'Join', 'Contact Us', and 'FAQ'. Below this, there are several main sections: 'Contribute' with a 'Make Your Voice Heard' button, 'Campaign Corps' with a 'Renew today!' button, 'About EMILY's List' with a 'Support EMILY's List' button, and 'EMILY's List 20th Anniversary Gala' with a 'LUNCH' button. There are also sections for 'NEW PHOTOS FROM EMILY'S LIST', 'EMILY'S LIST 20th Anniversary Gala', and 'Challenge Fund'. The bottom of the page features a large photo of a group of women and a 'Contact Us' section with a form for email address and phone number.

## Alors, en coûte-t-il trop cher de faire de la politique?

On trouve aux États-Unis des mécanismes de financement privés, tels que la liste EMILY<sup>9</sup> pour les candidates démocrates ou la liste WISH<sup>9</sup> pour les républicaines. Ce sont des modèles particulièrement intéressants qui méritent d'être examinés en profondeur et, éventuellement, pourraient être adaptés et adoptés ailleurs. La liste EMILY, qui met à profit tout le potentiel des femmes comme politiciennes et donatrices, est l'un des plus grands comités d'action politique des États-Unis.

Selon ce groupe, la présence des femmes au Parlement a diminué récemment. Seulement 65 (21 %) des députées fédérales sont des femmes, ce qui place le Canada au 36<sup>e</sup> rang des pays démocratiques, derrière le Nicaragua<sup>7</sup>.

Il ne fait pas de doute que la politique coûte de plus en plus cher, et ce, malgré les efforts qu'apportent le financement public, l'accès gratuit aux médias et les plafonds des contributions et

lutte pour la représentation des Canadiennes en politique, prône la réforme du système électoral et la réduction des nombreuses exigences financières qui nuisent aux femmes.

A voix égales, qui lobby indépendant beaucoup à faire. Le reste cependant structures politiques. femmes dans les participation des afin d'accroître la loi ou laisse au choix des partis –

De nombreux pays ont introduit des programmes de formation ciblée ou des incitatifs économiques – exigés par la loi ou laissés au choix des partis – afin d'accroître la participation des femmes dans les structures politiques. Il reste cependant beaucoup à faire. Le lobby indépendant

## Application de la loi

À l'exclusion du Canada et des États-Unis, la divulgation laisse fortement à désirer dans l'hémisphère occidental. Une étude de l'Agence américaine pour le développement international

*Une forme de financement public existe dans 17 des 18 pays de l'Amérique latine. Dans les Caraïbes toutefois, seuls les partis de la Barbade obtiennent un financement – très limité – de l'État.*

## Financement public

Nombreux sont ceux affirmant que la divulgation ne peut pas simplement être imposée aux partis politiques. La « carotte », disent-ils, peut être beaucoup plus efficace que le « bâton ».

La communauté internationale s'est montrée particulièrement enthousiaste à cette idée d'utiliser le financement public comme incitatif. Le

financement public introduit non seulement un important élément de transparence et de responsabilité, mais aussi un minimum d'équité politique. D'ailleurs, il permet aux partis de poursuivre leurs activités entre les élections, ce qui en fait des institutions démocratiques plus permanentes. Une forme

de financement public existe dans 17 des 18 pays de l'Amérique latine. Dans les Caraïbes toutefois, seuls les partis de la Barbade obtiennent un financement – très limité – de l'État.

Les ressources de l'État ont permis à des personnes par ailleurs désavantagées

produit d'une austerité budgétaire

croissante, ainsi que d'une faible volonté politique. Les budgets accordés aux commissions électorales semblent bien modestes par rapport aux ressources des partis et des campagnes en période électorale. Il existe toutefois des exceptions importantes. L'Institut fédéral électoral du Mexique et le Tribunal électoral du Panama sont la preuve que l'application ferme de la loi n'est pas impossible en Amérique latine. Même si l'efficacité de ces organismes dépend de plusieurs facteurs, y compris l'autonomie administrative et juridique, la distribution simultanée de fonds publics aux partis apporte un important incitatif à l'application de la loi, selon le principe de « la carotte et le bâton ».

Photo : AP (Dolores Ochoa)



Un groupe d'Équatoriennes, revêtues de leurs habits de deuil et portant des chandelles, marchent dans les rues de Quito en 2002 pour protester contre le faible nombre de candidates aux élections de 2002.

## Accès aux médias

(particulièrement les femmes) de se tailler une place sur la scène politique au Canada, au Panama et en Argentine; elles ont aussi aidé à égaliser les chances au Mexique, où le Parti révolutionnaire institutionnel dominait auparavant. Même si le financement public a le potentiel de rendre la politique plus équitable et transparente, les faits montrent qu'il complète le financement privé au lieu de le remplacer. L'usage de fonds publics n'a pas nécessairement réduit les dépenses de campagne. En outre, des pressions budgétaires croissantes et le désenchânement grandissant du public envers les partis empêchent probablement l'adoption de régimes de financement public généreux, bien que ces derniers conserveront un rôle important.

# Le financement des partis politiques et des campagnes dans les Caraïbes, en Amérique latine et en Amérique du Nord

Pays Divulgateion Par les partis Par les candidats Platefonds des contributions Platefonds des dépenses Financement public Accès restreint aux médias Caraïbes

Antigua-et-Barbuda	Oui, n'est pas appliquée	Non	Oui	Non, contributions anonymes	Non	Non	Non
Bahamas	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Barbade	Oui	Non	Oui	Non	Oui, limités aux candidats	Oui	Partiellement, télé et radio
Belize	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Dominique	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Grenade	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Guyana	Oui, n'est pas appliquée	Non	Oui	Non	Oui, ne sont pas appliqués	Non	Non
Haïti	Non	Non	Non	Oui, ne sont pas appliqués	Non	Non	Non
Jamaïque	Oui, n'est pas appliquée	Non	Oui	Non	Oui, ne sont pas appliqués	Non	Non
Saint-Kitts-et-Nevis	Non	Non	Non	Non	Non	Non*	Non
Sainte-Lucie	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Suriname	Oui	Non	Oui	Non	Oui, limités aux candidats; ne sont pas appliqués	Non	Non
Trinité-et-Tobago	Oui	Non	Oui	Non	Oui, limités aux candidats; ne sont pas appliqués	Non	Non

## Amérique latine

Argentine	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui**
Bolivie	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Bésil	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Chili	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Colombie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui**
Costa Rica	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui
République dominicaine	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui
Équateur	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui**
El Salvador	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Guatemala	Oui	Oui**	Non	Non	Non	Non	Oui
Honduras	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui
Mexique	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui**
Nicaragua	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui
Panama	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Paraguay	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Pérou	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Uruguay	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Venezuela	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non

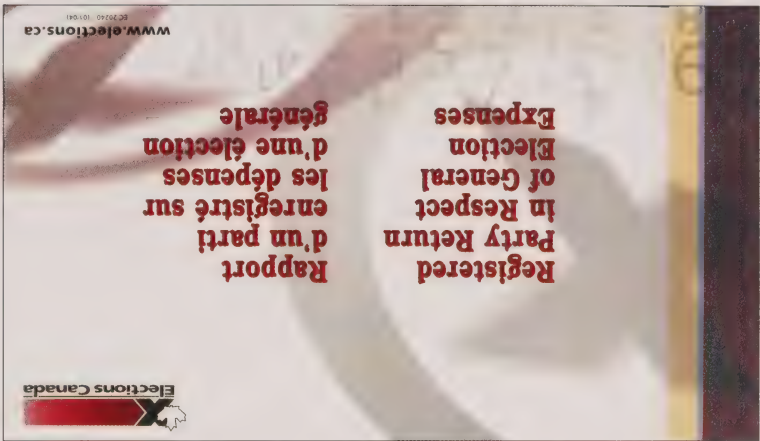
## Amérique du Nord

Canada	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
États-Unis	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

\* Il n'y a pas de financement public autre que la remise des droits de douane pour les véhicules et certains autres biens importés à des fins électorales par les partis politiques.  
 \*\* Il y a une restriction indirecte, habituellement déterminée par le plafond général de la campagne présidentielle. Le Brésil impose des restrictions pour la radio et la télévision. Le Chili impose des restrictions pour la télévision, mais non pour la radio, le câble ou la presse écrite. En Colombie, la publicité dans les médias privés est interdite aux élections parlementaires.  
 \*\*\* Seulement pour les élections générales et présidentielles primaires financées par l'État et seulement si le candidat accepte ce financement. Les partis politiques admissibles reçoivent un financement public pour leurs conventions.  
 \*\*\*\* Seulement pour les élections générales et présidentielles primaires financées par l'État et seulement si le candidat accepte ce financement. Les partis politiques admissibles reçoivent un financement public pour leurs conventions.

La méthode d'analyse comprenait la collecte de données concrètes, comme les lois sur le financement politique, des estimations de coûts et les règles concernant l'accès aux médias<sup>2</sup>. De plus, des chercheurs de chaque pays ont tenté de situer ces données dans le contexte politique approprié au moyen d'entrevues avec des dirigeants politiques, des universitaires et des représentants de la société civile. Les dirigeants politiques ont particulièrement décrit la hausse des frais politiques, qu'ils attribuent surtout aux frais médiatiques. Paradoxalement, peu d'entre eux pouvaient chiffrer avec précision le coût réel des élections. Ce n'est pourtant pas surprenant. Bien qu'elle soit obligatoire en Amérique latine (voir le tableau suivant), la divulgation n'est guère mise en pratique. Dans les Caraïbes, elle est pratiquement inexistant, surtout dans le cas des partis. Le Canada et les États-Unis font exception, mais il peut falloir du temps pour obtenir les données et il peut être difficile de totaliser les dépenses des groupes qui ne sont pas directement associés à un parti ou à une campagne.

Les estimations des dépenses de campagne varient d'une région à l'autre. Dans les Caraïbes, certains dirigeants politiques de la Jamaïque estiment qu'une campagne à une élection générale peut coûter jusqu'à 7,4 millions de dollars canadiens (6 millions \$US) alors qu'à Antigua-et-Barbuda, la facture peut s'élever à 2,5 millions de dollars canadiens (2 millions \$US). Parmi les pays de l'Amérique latine, c'est au Mexique que le portrait de la situation est le plus précis vu la prédominance



Dans les six mois suivant le jour d'une élection générale, chaque parti politique enregistré du Canada doit soumettre un rapport de ses dépenses de campagne au directeur général des élections. Les candidats et les tiers qui font de la publicité pour favoriser ou contrevenir un candidat ou un parti pendant l'élection doivent aussi soumettre des rapports.

du financement public. À l'élection présidentielle de 2000, les partis ont reçu 453 millions de dollars canadiens (366 millions \$US) de l'État, qui doit fournir 90 % du financement total.

Le Canada et les États-Unis ont tous deux tenu des élections selon un nouveau régime de financement politique en 2004. Les plafonds stricts imposés sur les dépenses de campagne au Canada ont permis de limiter les dépenses des partis politiques, des candidats et des tiers à la somme relativement modeste de 101,5 millions de dollars canadiens (83,2 millions \$US) alors qu'aux États-Unis, l'ensemble des frais des deux

campagnes présidentielles, des partis politiques et des groupes de revendication (« les 527 »<sup>3</sup>) approchant les 3,7 milliards de dollars canadiens (3 milliards \$US), dont un peu plus de 1,38 milliard de dollars canadiens (1,1 milliard \$US) pour les courses à l'élection au Congrès<sup>4</sup>. L'élection d'un chef de gouvernement et d'un corps législatif coûte environ 50 fois plus cher aux États-Unis qu'au Canada, soit environ cinq fois plus cher par habitant si l'on tient compte des populations respectives des deux pays.



Photo : AP / Scott Applewhite  
Le président George W. Bush (à droite) et son adversaire démocrate, le sénateur John Kerry, qu'il voit ici lors d'un de leurs débats télévisés comme candidats présidentiels, ont tous deux mené des campagnes très coûteuses en 2004.



# Le financement et la coopération électorale internationale

Steven Griner\*

Coordonnateur, Forum interaméricain sur les partis politiques de l'Organisation des États américains

L'Organisation des États américains (OEA) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale ont réalisé une analyse comparative inédite du financement des partis politiques et des campagnes électorales dans les 34 États membres de l'OEA. La relation entre l'argent et la politique a des conséquences pour tous les pays, grands ou petits, riches ou pauvres. Les observations et résultats de cette étude en trois volumes visent à aider les réformateurs politiques de l'hémisphère et à tracer des pistes de solution pour les organismes internationaux qui les soutiennent. L'étude a pu être réalisée grâce aux généreuses contributions du gouvernement des États-Unis et de l'Agence canadienne de développement international. Elections Canada a apporté un soutien financier, comme un atlier pour des fonctionnaires électoraux, des universitaires et des politiciens américains et canadiens, ainsi que rédigé un important document conceptuel sur les mécanismes d'application de la loi.

## En coûte-t-il trop cher de faire de la politique?

Les dirigeants de l'hémisphère occidental se sont posé la question en 2001, lorsqu'ils ont approuvé la Charte démocratique interaméricaine et ont exprimé leurs préoccupations à l'égard des « problèmes associés au coût élevé des campagnes électorales ». Quatre mois plus tard, au troisième Sommet des Amériques tenu à Québec, les présidents et premiers ministres des pays de l'hémisphère ont chargé l'OEA d'étudier les problèmes liés au financement des partis politiques et à l'accès aux médias.

L'OEA a donc entamé, conjointement avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, une analyse comparative inédite de 34 pays sur quatre thèmes liés au financement des partis politiques et des campagnes électorales : la divulgation; l'application de la loi; le financement public; et l'accès aux médias. Une analyse distincte

En dernier ressort, le changement de la relation entre l'argent et la politique n'est pas principalement une tâche technique, mais plutôt une tâche politique et, de fait, marquée par l'imprévisibilité. L'étude tient compte des aspects normatifs de la réglementation du financement des partis et des campagnes, mais porte une attention particulière aux contextes politiques. Les dirigeants politiques des pays aussi disparates que le Canada, les États-Unis, le Mexique, le Chili, le Pérou, le Honduras et le Guatemala ont récemment mis en place de nouveaux régimes de financement politique, chacun avec ses propres objectifs et conséquences. L'analyse comparative expose ces initiatives en détail et fournit des recommandations générales aux réformateurs politiques et à la communauté internationale.

\* Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des États américains.

vérification du dépouillement du vote. Pour continuer de prévenir ou de déceler la manipulation du processus de comptage, les organisations d'évaluation électorale doivent continuer d'en vérifier les résultats avec discipline, rigueur et vigueur, et s'adapter aux nouvelles réalités technologiques et politiques. Les CPR parties – qui utilisent des échantillons bien plus grands que les sondages des votants, et qui se fondent comme les CPR complets, sur les votes réellement exprimés – resteront un outil important dans les démocraties en voie de développement ou marquées par l'instabilité ou l'insécurité. La communauté internationale doit coopérer davantage pour déterminer quelles techniques – sondages des

votants, CPR, etc. – doivent être utilisées selon les circonstances. Les variables à considérer sont, entre autres, le budget, la « visibilité » de l'élection, la taille et la complexité du pays, la nature du système électoral, le stade de développement politique et la capacité des organisations de surveillance nationales.

Les organismes, les donateurs et les conseillers internationaux partagent les mêmes objectifs, mais ils se nuisent parfois les uns les autres dans les démocraties en développement. Il est donc de la plus haute importance que les organisations internationales et les experts examinent attentivement, sous tous leurs aspects, la conception, la mise en œuvre, l'interprétation et

Dans la lutte contre la fraude électorale, le CPR et les méthodes similaires doivent être expliqués publiquement et être bien compris par les autorités et les conseillers internationaux. Les préoccupations légitimes doivent être abordées de manière plus satisfaisante, et les intervenants internationaux doivent coopérer et s'instruire les uns les autres. Une meilleure coordination entre les donateurs et les organisations de mise en œuvre est essentielle pour que la vérification du dépouillement garde toute son utilité en cas de scrutin controversé. ✕

## NOTES

1. Les intervenants, les donateurs et les commentateurs n'ont pas conservé une distinction nette entre les termes « comptage parallèle des résultats » et « échantillonnage des résultats ». Dans certains pays et régions, le terme « comptage parallèle des résultats » fait référence à une vérification fondée sur un échantillon et le terme « échantillonnage des résultats » sous-entend un comptage complet. Ailleurs, l'« échantillonnage des résultats » visait une extrapolation rapide des résultats après la fermeture des bureaux de scrutin plutôt que la vérification ultérieure des résultats officiels. Dans le présent article, les deux termes sont synonymes.
2. NAMFREL, *The NAMFREL Report on the February 7, 1986 Philippine Presidential Elections*, Manille, NAMFREL, 1986; Lewis M. Simons, *Worth Dying For*, New York, W. Morrow, 1987, p. 247; David G. Timberman, *A Changeless Land: Community and Change in Philippine Politics*, Armonk (New York), M. E. Sharpe et Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 1991, p. 147; National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Reforming the Philippine Electoral Process: Developments 1986–88*, Washington, NDI, 1991, p. 48.

3. Larry Garber et Glenn Cowan, « The Virtues of Parallel Vote Tabulations », *Journal of Democracy*, vol. 4, n° 2 (avril 1993), p. 100.
4. Williams and Associates, « Exit Poll Analysis: Republic of Macedonia 2002 Parliamentary Elections », novembre 2002, disponible à [www.int.org/pdfs/MK\\_Exit\\_Poll.pdf](http://www.int.org/pdfs/MK_Exit_Poll.pdf).
5. Citizen's Association MOST, *Monitoring Report: Parliamentary Elections 2002* (rapport d'élection), p. 26-28, disponible à [www.accessdemocracy.org/Citizen's Association MOST Announces Parallel Vote Tabulation Results in Four Districts \(communiqué de presse\)](http://www.accessdemocracy.org/Citizen's Association MOST Announces Parallel Vote Tabulation Results in Four Districts (communiqué de presse)), Skopje, 16 septembre 2002, disponible à [www.accessdemocracy.org](http://www.accessdemocracy.org); Eric C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, et Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, p. 287.
6. « Democracy for Ukraine », *Washington Post* (éditorial), 2 décembre 2004, p. A34.
7. Peter Finn, « Partial Vote Results Show a Tight Race in Ukraine Runoff », *Washington Post*, 22 novembre 2004, p. A15.
8. Committee of Voters of Ukraine, « Report of the Committee of Voters of Ukraine on Observation of Voting and Vote Tabulation on November 21, 2004 » (rapport), 2 décembre 2004, disponible à [www.cvu.org.ua](http://www.cvu.org.ua), sous la rubrique « Elections > Presidential ».

## Choisir les bons outils et améliorer la coordination

Le cas de la Macédoine, de l'Ukraine et d'autres pays soulève des questions importantes sur la pertinence et l'efficacité des différentes techniques de sondage des votants. On a accordé une grande importance aux sondages des votants menés en Macédoine et en Ukraine, mais on peut s'interroger sur leur exactitude et leur fondement de leur méthodologie. Pourtant, et pour diverses raisons, ils ont éclipsé de bons CPR.

On a accordé une grande importance aux sondages des votants menés en Macédoine et en Ukraine, mais on peut s'interroger sur leur exactitude et leur fondement de leur méthodologie. Pourtant, et pour diverses raisons, ils ont éclipsé de bons CPR.

La communauté internationale n'a donc jamais vraiment su quel candidat avait remporté l'élection ukrainienne du 21 novembre. L'indignation de la population et de la communauté internationale a certainement ouvert la voie à l'élection – plus légitime – du 26 décembre, mais les gouvernements occidentaux et leurs observateurs se sont gardés d'admettre les limites de leurs outils d'analyse, ce qui a exacerbé les tensions avec la Russie, et pourrait compliquer l'implantation des normes internationales ailleurs dans le monde.

La communauté internationale n'a donc jamais vraiment su quel candidat avait remporté l'élection ukrainienne du 21 novembre. L'indignation de la population et de la communauté internationale a certainement ouvert la voie à l'élection – plus légitime – du 26 décembre, mais les gouvernements occidentaux et leurs observateurs se sont gardés d'admettre les limites de leurs outils d'analyse, ce qui a exacerbé les tensions avec la Russie, et pourrait compliquer l'implantation des normes internationales ailleurs dans le monde.

par le gouvernement, [et] les autorités ont ensuite tenté de voler la présidence [...] ». Il est vrai que les observateurs internationaux ont condamné le détournement du processus électoral, mais ils ne sont pas allés jusqu'à couronner un gagnant. Leurs rapports, s'ils ont confirmé de graves lacunes, n'ont pas démontré que la majorité avait en fait voté pour l'opposition.

C'est un sondage auprès des votants qui a donné l'impression que Viktor Iouchtchenko avait gagné. La commission électorale de l'Ukraine avait déclaré que le candidat du gouvernement, Viktor Ianoukovitch, avait obtenu 15 millions de votes (49,5 %), et Iouchtchenko, 14,2 millions (46,6 %). Cependant, selon le sondage effectué par une coalition de groupes locaux, l'opposition avait en fait obtenu 54 % des voix, contre 43 % pour le gouvernement<sup>7</sup>. Financé par des donateurs internationaux, ce sondage avait été mené auprès de 20 000 électeurs au moyen de questionnaires préremplis anonymes. À en croire ses conclusions, la commission électorale avait surestimé le refus de rendre publics les résultats de

de vote individuels. Les témoignages des observateurs sur place sont certainement très préoccupants, mais ils n'expliquent pas comment auraient pu être volés des millions de votes, dix ou cent bulletins à la fois. L'énorme fraude que supposent les résultats du sondage aurait nécessité la manipulation du processus général de compilation des résultats.

Pour déceler cette manipulation éventuelle, le Committee of Voters of Ukraine (CVU), comme il l'avait fait avant, a effectué le comptage parallèle d'un échantillon aléatoire de bulletins déposés à 1 500 bureaux de vote. Cette organisation non partisane a toutefois refusé de rendre publics les résultats de

de quelque 2 millions de voix l'appui à Iouchtchenko.

Or, une fraude d'une telle envergure aurait été extrêmement difficile à commettre le jour d'élection, simplement en trouvant les résultats aux bureaux de vote individuels. Les témoignages des observateurs sur place sont certainement très préoccupants, mais ils n'expliquent pas comment auraient pu être volés des millions de votes, dix ou cent bulletins à la fois. L'énorme fraude que supposent les résultats du sondage aurait nécessité la manipulation du processus général de compilation des résultats.



Photo : AP (Alexander Zemlianenko)

Les partisans du candidat de l'opposition Viktor Iouchtchenko se réjouissent des premiers résultats des sondages des votants, au cours d'un rassemblement sur la place de l'Indépendance à Kiev, le 26 décembre 2004.

n'ont pas encore voté. En outre, la fiabilité de ces sondages est mise en doute. Par exemple, en 2000 en Floride, les réseaux de télévision qui se sont fîés aux sondages des votants ont d'abord prédit l'élection d'Al Gore, puis celle de George W. Bush, pour enfin conclure qu'ils ne connaissaient pas vraiment les résultats. En 2004, des sondages des votants ont indiqué à tort l'avance de John Kerry dans plusieurs Etats clés, faisant de lui le président.

La validité des sondages des votants est particulièrement douteuse dans les sociétés transitoires ou semi-autoritaires, dont le climat d'intimidation historique incite de nombreux électeurs à ne pas voter. La validité d'un sondage des votants repose sur la volonté des électeurs de dire à un étranger pour qui ils ont voté. En réalité, les groupes d'observation électorale nationaux et internationaux ont notamment inventé les CPR parce que les sondages des votants ne semblaient pas convenir au climat d'intimidation qui domine souvent les élections transitoires ou après-conflit.

*C'est un sondage auprès des votants qui a donné l'impression que Viktor Ioutchchenko avait gagné.*

**Un sondage des votants mené par un groupe international éclipse le CPR en Macédoine**

En septembre 2002, en Macédoine, on a mené un sondage des votants à l'aide de fonds internationaux, malgré le fait que l'élection se déroulait dans un climat politique incertain, et que le pays avait connu de graves conflits ethniques l'année précédente<sup>4</sup>. La violence, l'intimidation et la rhétorique nationaliste extrémiste avaient marqué la période présocratine,

et cette conjoncture soulèverait évidemment des doutes – lorsque les électeurs ont peur d'exprimer leur position politique, les sondages menés auprès d'eux après le vote ne sont ni utiles ni exacts. Le climat d'intimidation était tel que, dans ce pays de deux millions d'âmes, la communauté internationale avait lancé l'une des plus vastes campagnes d'évaluation électorale de l'histoire; 800 observateurs de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe y avaient même été dépêchés.

À l'échelle nationale, un groupe d'évaluation non partisan, la Citizens Association MOST, a procédé au comptage parallèle d'échantillons de résultats choisis au hasard, puis a rendu compte de ses constatations pour

chacune des six circonscriptions. Son rapport aurait été un meilleur outil d'évaluation de la crédibilité des résultats officiels<sup>5</sup>, mais les médias et la communauté internationale ne lui ont prêté aucune attention, car un sondage des votants, mené et annoncé par une organisation internationale, avait déjà été rendu public. Une collaboration de plus étroite entre les organisations de vérification nationales et internationales aurait peut-être permis d'éviter que le CPR national soit dédaigné au profit

du sondage.

Comme l'issue de l'élection en Macédoine n'a pas fait l'objet de

*Des représentants de la commission électorale d'Ukraine vident une urne à un bureau de scrutin de Kiev à la fin du deuxième tour initial de l'élection présidentielle, le 21 novembre 2004.*



Photo PC/Abaza (Alexander Smitsa)

### Questions sur le sondage des votants en Ukraine

à employer.

En Ukraine, la sagesse populaire veut que le chef de l'opposition, Viktor Ioutchchenko, a remporté le deuxième tour de l'élection présidentielle le 21 novembre 2004. À preuve cet éditorial publié le 2 décembre dans le *Washington Post* : « Une majorité d'Ukrainiens ont voté pour [...] Ioutchchenko malgré la campagne d'une malhonnêteté éhontée menée

## Sondages des votants

Au cours des dernières années, les organisations nationales et internationales se sont progressivement tournées vers les sondages des votants pour vérifier les résultats officiels des élections transitoires. Elles comprennent les conclusions des sondages d'opinion aux votants (et sondages d'opinion) aux résultats publiés par les organismes électoraux. Or, ces sondages ne sont pas toujours fiables, particulièrement à la suite d'un conflit ou dans une période transitoire. De plus, même si les sondages des votants donnent un aperçu des motivations des électeurs, ils ne sont généralement pas fiables en matière de vérification. Leurs résultats sont trop incertains pour justifier des questions sur la crédibilité des résultats officiels.

Les sondages des votants ont posé problème même aux États-Unis, où ils sont pourtant utilisés depuis longtemps. Tout d'abord, il persiste une crainte voulant que la diffusion prématurée des résultats des sondages des votants influence le choix des électeurs qui



Photo : AP (Wilfredo Lee)

Des fonctionnaires électoraux à Fort Lauderdale, en Floride, observent les résultats électoraux du 7 novembre 2000 après l'élection serrée, en se fondant sur les sondages des votants de la Floride. Les réseaux télévisés américains ont d'abord déclaré gagnant (à tort) le candidat démocrate Al Gore.

après l'élection. Le défi est déjà de taille pour le gouvernement et les organismes électoraux, malgré les ressources et les pouvoirs dont ils disposent. En conséquence, les résultats d'un CPR complet ne sont pas prêts au moment de la vérification des résultats officiels.

Un comptaie indépendant complet peut toutefois servir à des fins consultatives; il peut offrir une méthode d'organisation pour les bénévoles, décourager les

dépouillements frauduleux et servir de base aux enquêtes ultérieures sur toute accusation de dépouillement frauduleux dans les régions. Par contre, un comptaie indépendant fondé sur un échantillon statistiquement significatif est plus rapide et plus précis qu'un comptaie indépendant où l'on cherche à obtenir tous les résultats au pays, un processus inévitablement incomplet et non représentatif. Tout comme le sondage des votants, le CPR peut utiliser un échantillonnage statistique

introduit une innovation importante dans la méthode d'échantillonnage des résultats : l'échantillonnage statistique. Depuis, des organisations multilatérales et des groupes d'observation nationaux conseillent par des organisations internationales ont utilisé avec succès des échantillonnages de résultats fondés sur des statistiques pour vérifier les résultats électoraux de dizaines de pays.

L'échantillonnage statistique assure la fiabilité des vérifications alors qu'un officiel du vote, et ce pour deux raisons majeures.

Tout d'abord, les observateurs n'obtiennent jamais les résultats de tous les bureaux de scrutin du pays, même dans les meilleures conditions, y compris un long délai et de vastes ressources. En général, il est plus difficile d'obtenir les résultats des régions rurales ou moins accessibles, dont les tendances de vote peuvent différer de celles des régions urbaines. Les données manquantes n'étant pas aléatoires, dans le cas d'une élection serrée, un comptaie complet ne peut pas déterminer l'exactitude du nombre de votes déclaré. Même la collecte d'un pourcentage élevé des résultats sera statistiquement faussée et possiblement trompeuse.

Ensuite, les groupes d'intervenants qui utilisent une méthode complète ne peuvent généralement pas traiter et interpréter l'énorme quantité de données dans un délai raisonnable

*Les sondages ne sont pas toujours fiables, particulièrement à la suite d'un conflit ou dans une période transitoire.*

**Sondages des votants** : sondage des électeurs à la sortie de lieux de scrutin politiquement représentatifs sur leur décision de vote et leurs motivations.

**Comptage parallèle des résultats complet ou échantillonnage des résultats complet** : essai de vérification ou de vérification des résultats électoraux fondée sur l'observation effective du vote dans tous les lieux de scrutin

d'une élection.

**Comptage parallèle des résultats ou échantillonnage des résultats** : prévision ou vérification des résultats électoraux fondée sur l'observation effective du dépouillement du vote dans des lieux de scrutin statistiquement significatifs choisis au hasard. On appelle aussi ce processus « comptage parallèle des résultats partiels » ou « échantillonnage des résultats partiels » pour le distinguer du « comptage parallèle des résultats complet » ou « échantillonnage des résultats complet ».

**Organisation d'observation électorale nationale** : organisation civile (ou coalition d'organisations) non partisane créée pour observer les processus électoraux dans son pays et faire rapport à cet égard.

vote; les parties intéressées devraient plutôt consulter les sondages des votants pour étudier les motivations des électeurs.

Les récentes élections en Macédoine et en Ukraine nous enseignent des leçons importantes sur la nécessité d'une meilleure coordination entre les promoteurs des diverses techniques

ont pas été favorisés. En 2004 en

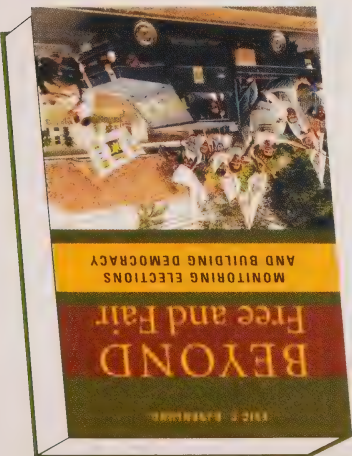
d'observation électorale. En 2002 en Macédoine, un sondage des votants pour réaliser une extrapolation rapide des résultats a éclipsé un excellent

CPR effectué par un groupe national. Les objectifs de développement

démocratique plus généraux que

partageaient tous les intérêts n'en

ont pas été favorisés. En 2004 en



Eric C. Blomlund est aussi l'auteur du livre

Beyond Free and Fair: Monitoring

Elections and Building Democracy

(Woodrow Wilson Center Press et Johns

Hopkins University Press, 2004), qui dresse

un portrait détaillé de l'observation des

élections dans les démocraties naissantes.

Ukraine, un CPR a contredit les

sondages des votants, qui indiquaient

une possibilité de fraude. De telles

divergences nuisent à la crédibilité de

l'observation électorale.

**CPR (échantillonnage des**

**résultats) complets et partiels**

Aux Philippines, le NAMFREL (le

mouvement national des citoyens pour

des élections libres) a proposé un

échantillonnage des résultats officiels

pour vérifier l'exactitude du dépouille-

ment officiel du vote. Au moyen de

comptage des résultats obtenus de

chaque bureau de scrutin du pays à

l'élection présidentielle « éclair »

décisive de 1986, le NAMFREL a

remis les résultats officiels en question

et a fourni la base d'une critique inter-

naionale du processus. Au plébiscite

de 1988 du Chili sur le maintien en

poste du président Augusto Pinochet,

des groupes d'observation nationaux

recevant des conseils de l'étranger ont

Des observateurs officiels nommés par les candidats surveillaient avec un observateur international les urnes transparentes utilisées dans la ville de Mykolaïv dans le sud de l'Ukraine pendant la reprise du deuxième tour de l'élection présidentielle dans ce pays, le 26 décembre 2004.



Photo: Anne-Marie Lafont



# Pour une vérification plus efficace des résultats des élections transitoires

Eric C. Bjornlund

*Directeur, Democracy International*

Malgré la populaire croissance des sondages des votants dans les programmes d'assistance électorale internationaux, l'auteur avance que le « comptage parallèle des résultats » (CPR) ou « échantillonnage des résultats » est un outil plus approprié pour vérifier le dépouillement du vote des élections transitoires ou après-conflit. Les CPR – souvent réalisés par des observateurs locaux – sont généralement plus fiables que les sondages des votants lorsque le milieu politique est caractérisé par l'intimidation ou l'incertitude, une situation typique de ce genre d'élection. Les sondages des votants offrent un aperçu des motivations des électeurs, mais leur utilisation pour vérifier ou extrapoler des résultats nuit souvent à la démocratisation réelle en minuant le rôle des organisations nationales. Les donateurs et conseillers internationaux doivent mieux comprendre ces techniques pour apporter une contribution plus efficace aux élections démocratiques.

Grâce à la sophistication des techniques de vérification du dépouillement du vote mises au point depuis les années 1980, les autorocrates ont de plus en plus de mal à manipuler les résultats électoraux sans se faire prendre. Les observateurs électoraux nationaux et internationaux ont élaboré des techniques efficaces pour détecter ce type de fraude. Or, malgré leur grande expérience et une abondance de preuves, les experts et les organismes internationaux sont en profond désaccord sur la pertinence, l'efficacité et la fiabilité de certaines de ces techniques. Diverses méthodes de vérification se font concurrence pour se faire valoir et obtenir des ressources, une source de confusion et d'incertitude dans les situations politiques rendues. Ce manque de coordination menace les efforts de la communauté internationale pour encourager et observer les élections démocratiques.

Depuis les années 1980, les observateurs électoraux nationaux et internationaux ont mené des comptages parallèles des résultats (CPR) pour vérifier l'exactitude ou l'intégrité des résultats d'élections transitoires ou après-conflit publiés par les autorités électorales. Depuis quelques

années, ils font aussi un usage croissant des sondages des votants lors de telles élections. Lors d'un CPR (ou échantillonnage des résultats), des observateurs locaux examinent le vote et le dépouillement aux bureaux de scrutin et font rapport sur les résultats locaux de façon indépendante<sup>1</sup>. Les CPR permettent aux organisations d'observation de vérifier le compte des résultats électoraux après le dépouillement du vote aux bureaux de scrutin. Lors d'un sondage des votants, des chercheurs interrogent des électeurs sortant de certains lieux de scrutin sur leur décision de vote.

Les CPR et les sondages des votants vont parfois à l'encontre l'un de l'autre. Les sondages des votants patraignent par des groupes internationaux peuvent détourner l'attention des CPR menés par les groupes nationaux et peuvent manquer de fiabilité dans les milieux politiques opprimés. D'ailleurs, lorsqu'on peut mener des sondages des votants fiables dans un pays, les CPR – généralement plus chers et difficiles à organiser – ne sont probablement pas nécessaires. Lorsqu'on effectue les deux, les résultats d'un CPR fiable devraient servir en priorité à la vérification du dépouillement du

C'est pourquoi le premier type de réseau des intervenants sera fondé sur la nature des tâches. Avec le temps, il deviendra un mécanisme de soutien mutuel et de perfectionnement professionnel, une source d'expertise

*Il sera axé sur la formation, les services consultatifs professionnels et les partenariats avec les pairs, surtout entre organismes électoraux, en vue de renforcer leur capacité de mener des élections justes et équitables.*

d'échantillons de matériel, de nouvelles à jour et d'autres ressources sur l'administration électorale. Cette nouvelle stratégie régionale du projet ACE sera mise à l'essai en

Afrique australe. LEISA renforcera les réseaux régionaux déjà présents dans cette partie de l'Afrique, notamment le SADC Electoral Commissioners Forum (forum des commissaires électoraux de la Communauté de développement de l'Afrique australe) et le SADC Election Support Network (réseau de soutien électoral). Ce nouveau type de réseau offrira son soutien au réseautage électronique et organisera des réunions périodiques entre les entités.

## Le développement des capacités

Comme troisième volet, on ajoutera au projet ACE un module de développement des capacités. Il sera axé sur la formation, les services consultatifs professionnels et les partenariats avec les pairs, surtout entre organismes électoraux, en vue de renforcer leur capacité de mener des élections justes et équitables, ainsi que leur professionnalisme.

Vu la nature évolutive de ce volet et la grande ampleur des ressources qu'il pourrait nécessiter, il prendra d'abord la forme d'un projet pilote. LEISA en sera l'hôte et l'administrateur, et ses services de développement des capacités viseront les services consultatifs techniques, la formation et la promotion des partenariats avec les pairs. Au terme du projet pilote, la méthode et la structure qui auront donné les meilleurs résultats serviront à l'élaboration d'un modèle. Il aura pour principe de fond le renforcement de la capacité des organismes régionaux d'offrir des services électoraux de qualité à l'électorat. ✕

## NOTE

1. Le projet EPIC (Electoral Process Information Collection [collecte d'information sur le processus électoral]) ([www.epicproject.org](http://www.epicproject.org)) publie des données comparatives, par pays, sur les pratiques de gestion électorale courantes de différents pays du monde. Son contenu diffère donc

des principes, des modèles et des processus affichés sur le site du projet ACE. Le projet EPIC est mené conjointement par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'IFES.



*Le site Web du projet ACE est utilisé partout dans le monde, et on estime qu'il reçoit environ 200 000 visiteurs par mois.*

de la fonction électorale, puis on passe aux particularités des différents procédés ou concepts, et enfin à des exemples hautement détaillés de processus ou de constructions conceptuelles.

Les 12 sujets sont en train d'être actualisés en mettant particulièrement l'accent sur les points suivants :

- l'importance de la viabilité des procédures électorales et de l'utilisation de mesures efficaces et économiques;
- les liens entre les différents aspects fonctionnels de l'administration électorale, de même que l'interaction générale des éléments de tout système démocratique efficace;
- l'importance des exercices d'évaluation comme outil d'amélioration graduelle de l'administration électorale d'un scrutin à l'autre;
- le dialogue continu avec les groupes d'intervenants, comme les organismes gouvernementaux concernés, les partis politiques, les médias et les organisations de la société civile, afin d'encourager et de maintenir la confiance à l'endroit du processus électoral;
- la promotion du professionnalisme dans l'administration électorale, grâce à des propositions concrètes de réseautage, des descriptions des leçons apprises, des recherches et autres;
- l'accès à des échantillons de spécifications techniques et de divers documents, tels que formulaires, listes de vérification, lois et règlements, guides de formation, rapports, articles de journaux, études, données et conseils d'experts.

aux systèmes et aux processus électoraux;

- les universitaires et les étudiants, surtout ceux qui se spécialisent en administration électorale, en administration publique ou en science politique;
- les organismes multilatéraux et bilatéraux d'aide au développement démocratique;
- les organisations intergouvernementales, parlementaires et non gouvernementales qui soutiennent les organismes électoraux;
- le grand public.

## L'amélioration des services du savoir

En ce qui concerne le volet des services du savoir, il s'agit de mettre à jour et de consolider la base de connaissances du projet ACE initial, en y ajoutant des éléments dynamiques, des fonctions interactives et des services spécialisés à l'intention des utilisateurs. À cette fin, deux initiatives seront menées.

Premièrement, on développera, actualisera et améliorera le contenu du projet ACE, dans le but d'en faire une collection complète et fiable de documents conviviaux, pratiques et instructifs sur les approches de gestion, les coûts, les méthodes de mise en œuvre, les coûts et les politiques en matière d'administration électorale. Mis à part certains fichiers spécialisés, les documents – tantôt descriptifs et conceptuels, tantôt opérationnels et procéduraux – sont censés être compréhensibles par tout lecteur, même s'il n'a pas de formation en droit, en gestion, en politique ou en administration électorale. L'information on commence par un sommaire général y est traitée selon un plan hiérarchique;

- les hauts responsables du gouvernement et les élus chargés des politiques électorales;
- les fonctionnaires de tous les niveaux qui s'occupent d'aspects particuliers de la conduite des scrutins;
- les personnes et les entités (dont les associations et les réseaux régionaux) qui conseillent les organismes électoraux;
- les groupes d'observation électorale nationaux et internationaux;
- les journalistes et les regroupements de médias;
- les groupes de recherche et d'élaboration de politiques qui s'intéressent

Systèmes électoraux
Cadre législatif
Administration électorale
Délimitation des circonscriptions
Éducation de l'électoral
Inscription des électeurs
Opérations de vote
Partis politiques et candidats
Dépouillement des votes
Médias et Élections
Intégrité électorale
Élections et technologie
À propos du projet ACE
Échantillons du projet ACE
Études
Passerelles vers d'autres sites
Glossaire

Une barre de menu montre les nombreux sujets abordés sur le site Web du projet ACE.

## Les organismes suivants conjuguent leurs efforts pour étendre le Réseau du savoir électoral ACE.

**Département des affaires économiques et sociales de l'ONU** : organise des conférences de l'ONU sur des questions de politique mondiale, sert de secrétariat au Conseil économique et social et effectue des recherches et des analyses politiques sur l'administration publique, la population, le développement social, le développement durable et l'environnement.

**Elections Canada** : l'institution non partisane chargée de conduire les élections générales, les élections partielles et les référendums fédéraux. Son principal objectif est de veiller à ce que les Canadiens puissent exprimer leur choix de façon libre et impartiale aux élections et référendums.

**Electoral Institute of Southern Africa (EISA)** : organisme sans but lucratif de Johannesburg, en Afrique du Sud, qui encourage la tenue d'élections justes et démocratiques en Afrique par la recherche, le renforcement des capacités, l'activisme et d'autres interventions ciblées.

**IFES** : organisme sans but lucratif et non partisan qui soutient le développement démocratique des sociétés. L'IFES a créé et mis en œuvre dans plus d'une centaine de pays des solutions complètes faisant une grande place à la collaboration.

**Institut fédéral électoral du Mexique (IFE)** : l'organisme public indépendant chargé de l'organisation et de la conduite des élections fédérales au Mexique. Il veille à l'authenticité et à l'efficacité du vote, renforce le système politique et contribue au développement de la vie démocratique.

**Institut international pour la démocratie et l'assistance électoral (International IDEA)** : organisme qui fait la promotion de la démocratie viable dans le monde entier.

**Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)** : cet organisme constitue le réseau de développement mondial de l'ONU. Il prône le changement et facilite l'accès des pays aux connaissances, à l'expérience et aux ressources permettant de relever la qualité de vie des populations.

souligne sa grande valeur, de même que le potentiel d'Internet comme outil de promotion de l'interaction.

## Une nouvelle approche de partenariat

En 2004, les partenaires fondateurs, de concert avec Elections Canada, FEISA, l'IFE du Mexique et le PNUD, ont accepté de revoir la vision sous-jacente et la gamme de services du projet ACE. Il s'agissait d'en faire une initiative plus active et de solliciter la collaboration de membres associés tels qu'universités et organismes électoraux régionaux et nationaux. En février 2005, l'Université de Calgary est devenue membre associé. La gamme de services comporte maintenant trois volets : les services du savoir,

Le réseautage des intervenants et le développement des capacités.

## L'administration électoral, une profession

Le projet ACE et son contenu sont fondés sur une conviction fondamentale : l'administration électoral est une profession à part entière. Or, une profession doit reposer sur un savoir solide. C'est pourquoi le projet ACE vise à :

- permettre aux professionnels et aux décideurs du domaine électoral d'accéder facilement à une documentation de référence;
- favoriser le savoir et l'apprentissage sur les processus électoraux démocratiques;
- présenter un choix de cadres et d'orientations aux responsables et

- aux décideurs du domaine électoral qui souhaitent consolider les systèmes et processus électoraux de leur pays;
- cerner les pratiques les plus efficaces en conception et administration de systèmes électoraux;
- promouvoir la transparence, la reddition de comptes, le professionnalisme, la viabilité et l'efficacité des processus électoraux dans les démocraties en développement;
- encourager le recours aux pratiques exemplaires d'administration et de gestion;
- souligner les innovations sur la scène internationale.

Un des grands défis que doit relever le projet consiste à produire du matériel d'une qualité soutenue pouvant être utile à une vaste gamme d'utilisateurs, dont :



# Le projet ACE

## Une nouvelle vision

Thérèse Pearce Lamella

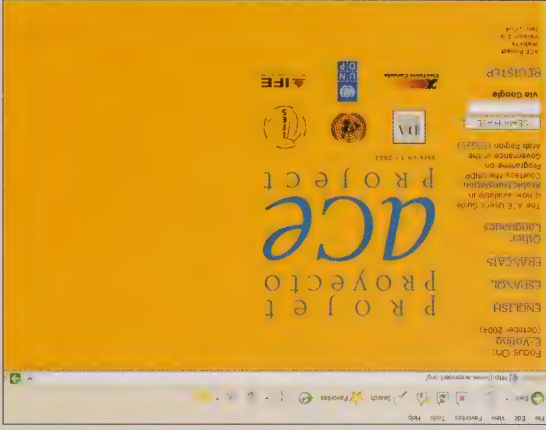
Coordonnatrice du projet ACE, International IDEA, Stockholm

Le projet ACE est un répertoire d'information sur l'administration électorale. Il a été mis en ligne en 1998 pour offrir des modèles et des principes directeurs utiles à l'élaboration de lois et procédures électorales. En 2004, les partenaires du projet ACE ont décidé de le transformer en un réseau de connaissances électorales d'une portée et d'une ampleur plus grandes. Le projet relève maintenant d'un échange nouvelle approche en matière de coopération électorale, prévoyant un site Web beaucoup plus interactif, des communautés d'échange de pratiques et un volet voué au développement des capacités. Le site Web du projet ACE, en anglais, en français et en espagnol, se trouve à [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org).

Au cours des années 1990, dans les pays balayés par le vent de la démocratisation, la tenue d'élections était le point de ralliement par excellence. Cependant, les personnes chargées de mettre au point les lois, les procédures et les manuels électoraux trouvaient souvent très haute la pente à monter. Elles demandaient parfois à consulter des manuels écrits dans d'autres pays, mais ceux-ci devaient être télécopiés par des services téléphoniques peu fiables. Comme ces problèmes étaient une source de frustration grandissante pour les personnes et les organisations responsables des structures électorales, on a songé à les aider en mettant à leur disposition les connaissances existantes sur la démocratie électorale, organisées en catégories.

C'était en 1997. Les trois partenaires fondateurs (l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale [International IDEA], le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et l'IFES) ont alors convenu que la vision commune serait réalisée de façon décentralisée. Chacun des organismes a accepté d'assumer certaines tâches, grâce à ses propres sources de financement, dans le respect de ses propres règles et lignes directrices. Des milliers de pages ont ainsi été recueillies sur 12 sujets : cadre législatif, systèmes électoraux, délimitation des circonscriptions, administration électorale; éducation de l'électorat; inscription des électeurs; opérations de vote; dépouillement des

votes; partis politiques et candidats; médias; technologies; et intégrité électorale. On a versé dans le site Web des descriptions des systèmes électoraux, divers modèles pour leur mise en œuvre et d'amples détails sur leurs facteurs de réussite. La distribution de l'information s'est faite principalement par Internet et CD-ROM. Un guide d'utilisation a également été offert, dont le contenu était facilement imprimable. Le site Web du projet ACE est utilisé partout dans le monde, et on estime qu'il reçoit environ 200 000 visiteurs par mois. Les répondants à un sondage mené en 2003 ont



Le site Web du projet ACE est situé à l'adresse [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org).

8. Horacio Boneo. « La observación (internacional y nacional) de las elecciones », *Diccionario electoral* (CAPEL/IFE/TEPJF/UNAM, 2003), p. 885 à 910.
9. Voir Timothy D. Sisk. « Global Networks for Democracy Promotion: Enhancing Local Governance », étude de cas relative au projet de vision de l'ONU, Global Public Policy Networks (Global Public Policy Institute, 1999), disponible, à [www.globalpublicpolicy.net/index.php?id=165](http://www.globalpublicpolicy.net/index.php?id=165).
10. Voir Sisk. « Global Networks for Democracy Promotion ».
11. Voir Carlos Santiso. « International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Toward a Second Generation? », *European Journal of Development Research*, vol. 13, n° 1 (juin 2001), p. 154 à 180.
12. Voir International IDEA. « Ten Years of Supporting Democracy Worldwide », 2005, p. 41, disponible à [www.idea.int/publications/anniversary/index.cfm](http://www.idea.int/publications/anniversary/index.cfm).
13. Voir Sisk. « Global Networks for Democracy Promotion ».
14. Cette idée est inspirée de l'article classique rédigé par Michael Doyle en 1983, qui, selon Chaud, « Democratization from the Outside In », et Sisk, « Global Networks for Democracy Promotion », a considérablement influencé la politique étrangère des démocraties.
15. De Zeeuw. « Projects Do Not Create Institutions », p. 3.
16. Sisk. « Global Networks for Democracy Promotion ».
17. Voir la base de données du CAPEL (espagnol) qui traite des réformes electorales dans les Amériques, à [www.iih.edu.cr/capep/](http://www.iih.edu.cr/capep/).
18. Pour obtenir des renseignements sur ce projet, voir le Partenariat pour le développement démocratique et électoral (PPDE), *Program Concept Paper* (présenté à Ottawa en avril 1999 lors du lancement du partenariat). Les membres fondateurs sont Elections Canada, l'IFES, l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, l'Institut fédéral électoral du Mexique et la Division de l'assistance électoral des Nations Unies.

en 2004-2005, soutenus par les Nations Unies, figurent parmi les plus récentes et les plus importantes réalisations du Mexique. Sa capacité de façonner un projet d'assistance qui respecte la souveraineté nationale d'un pays qui connaît des difficultés et une transition orageuse vers la démocratie constitue la valeur ajoutée de ces réalisations.

## Leçons retenues

Au cours des 12 dernières années, le Mexique a su tirer plusieurs leçons importantes :

- La démocratie ne peut être exportée; elle doit être définie localement. Aucune recette ou formule universelle ne peut s'appliquer à tous les pays. Le partage du savoir-faire n'est efficace que s'il prend en compte le contexte culturel, social, politique et historique de chaque pays. Il peut être utile de comparer comment d'autres pays ont résolu certains problèmes techniques pour examiner les diverses solutions possibles.

- Cet article a été rédigé en collaboration avec Isabel Morales, Carolina Varela et Lourdes González.
- Samuel P. Huntington. « *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* », Norman (Oklahoma), University of Oklahoma Press, 1991.
- Pour obtenir d'autres renseignements, voir Robin Ludwig, « Letting the People Decide: The Evolution of United Nations Electoral Assistance », *International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers*, n° 3 (2001), p. 1 à 2.
- Les 39 démocraties recensées en 1974 représentaient 27,5 % de tous les pays, alors que les 76 recensées en 1990 comp- taient pour 46,1 % de l'ensemble des pays. Après 1990, le nombre de pays démocratiques a continué d'augmenter.

### NOTES

- Cependant, il faut toujours éviter de simplement transplanter des formules sans tenir compte du contexte national.
- Il est nécessaire de professionnaliser l'observation des élections et l'assis- tance technique électorale sur la scène internationale. L'observation passive des élections n'est désormais plus utile à la coopération interna- tionale. Les élections sont un laboratoire dans lequel des experts internationaux de la « science électorale » peuvent découvrir de nouvelles solutions et échanger des idées concernant les pratiques exem- plaires avec leurs collègues, qui pourront appliquer ces dernières dans leur pays respectif. La surveillance de la régularité d'une élection est l'un des rôles cruciaux des observateurs internationaux; mais ce qu'ils retireront de l'expérience leur per- mettra d'aller de l'avant, de remettre en question leurs idées et de comparer leurs expériences et leurs défis.
- Les échanges internationaux en matière électorale doivent être bidi- rectionnels; il s'agit d'expériences

mutuellement enrichissantes pour tous les participants, et le respect de l'autre est essentiel. Il est absolument nécessaire que les acteurs électoraux adoptent une attitude impartiale; ceux-ci doivent toujours se rappeler qu'ils sont témoins d'un moment crucial de l'évolution politique d'un pays donné, peu importe s'il est développé ou en voie de développement.

Au moment où la démocratie fait partout face à de nouveaux défis, la coopération électorale internationale a donné au Mexique une véritable occasion de s'impliquer au sein de la communauté internationale. Elle lui a aussi donné une chance unique de se joindre aux pourparlers internationaux sur l'avenir des élections. En partageant l'expérience mexicaine, nous avons reçu plus que ce que nous avons essayé de transmettre à nos homologues. Nous sommes reconnaissants de l'occa- sion qui nous a été offerte et nous poursuivrons nos modestes efforts en vue d'améliorer la démocratie et les élections dans le monde. ✕

7. Voir Vikram K. Chand, « Democratization from the Outside In: NGO and International Efforts to Promote Open Elections », *Third World Quarterly*, Vol. 18, n° 3 (septembre 1997), p. 543 à 562; Gregory H. Fox, « Election Monitoring: The International Legal Setting », *Wisconsin International Law Journal*, vol. 19, n° 3 (automne 2001), p. 295 à 319.

mais à un rythme décroissant : de 1991 à 1992, le nombre de démocraties est passé de 91 à 99; en 1993, ce nombre est passé à 108 et, de 1994 à 1995, de 114 à 117. Voir Larry Diamond, « Is the Third Wave Over? », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 3 (juillet 1996), p. 20 à 37. Le nombre de démocraties électorales et le pourcentage qu'il représente ont légèrement augmenté depuis 1995.

5. Notamment le Portugal, l'Espagne, la Grèce, le Pérou, le Brésil, l'Argentine et le Chili.
6. Voir Arne Tostensen, « Election Observation as an Informal Means of Enforcing Political Rights », *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheder*, vol. 22, n° 3 (2004), p. 330 à 344; et Jerroen de Zeeuw, « Projects Do Not Create Institutions: The Record of Democracy



Troisième conférence de l'Union interaméricaine des organismes électoraux (UNIORE), tenue en juillet 1996 à Mexico. Née en 1991, cette organisation a répondu au souhait des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, qui voulaient établir des liens avec les autorités électorales d'Amérique du Sud.

## Participation du Mexique au réseau électoral international

Au Mexique, l'Institut fédéral électoral (IFE) et le Tribunal électoral fédéral (TFE) sont les deux autorités responsables des élections. Tous deux ont officiellement joint le réseau international en 1993 et ont commencé des échanges avec les autres autorités électorales de leur continent, puis d'autres régions.

Après les élections controversées de 1988, le Mexique a délaissé un système à un parti dominant au profit d'un véritable système multipartite; le nouveau système électoral, qui devait être à l'abri de la fraude, est devenu un atout pour le Mexique sur la scène internationale. Certains pays ont graduellement signalé leur intérêt à en connaître davantage sur l'expérience mexicaine et sur la complexité du nouveau système électoral qui a été mis à l'épreuve lors des élections fédérales de 1994, 1997, 2000 et 2003. Pour la première fois dans l'histoire du Mexique, les élections sont devenues une terre fertile inspirant la confiance de la

population qui apprécie l'avantage que comporte la création de solides institutions électorales travaillant sur tous les fronts pour garantir non seulement la tenue d'élections libres et équitables, mais aussi la véritable possibilité d'alternance du pouvoir.

Depuis 1993, année où la présence du Mexique sur la scène électoral internationale a commencé à se faire sentir, l'IFE a reçu la visite de 174 délégations de 34 pays ainsi que de 54 délégations de représentants diplomatiques de

82 pays qui se sont déplacées pour découvrir le système électoral et les aspects techniques des processus électoraux du Mexique. L'IFE a aussi participé à 223 conférences, ateliers et séminaires internationaux – comme coorganisateur dans 94 cas et participant dans les 129 autres.

Le Mexique a été invité à titre d'observateur étranger à participer à 57 missions se déroulant dans 21 pays et il a pris part à 52 missions d'assistance technique dans 26 pays. De plus, l'IFE a conclu 17 ententes de coopération internationale en matière électoral avec des organisations internationales, telles que les Nations Unies et l'International IDEA, des organisations intergouvernementales non gouvernementales comme l'IFES, et des organismes électoraux nationaux de pays comme le Canada, l'Espagne, la Colombie, le Panama et l'Inde.

Parmi les principales initiatives internationales au cours des 12 dernières années, les plus importantes sont les trois conférences trilatérales (Mexique-Etats-Unis-Canada), l'entrée du Mexique dans l'UNIORE en 1996, la signature de la lettre d'intention établissant le Partenariat pour le développement démocratique et électoral (PDDE) en 1998<sup>18</sup> et l'accueil de la deuxième Conférence du Réseau mondial des organismes électoraux, après celle organisée à Ottawa, en 1999.



Photo: Institut fédéral électoral

Participants à l'Atelier international sur l'administration électoral, tenu à Mexico, en novembre 2004, au profit du Conseil électoral provisoire de Haïti.

Les priorités comportent notamment l'utilisation de la technologie dans les élections, les mécanismes garants de transparence et de responsabilisation, l'accès aux médias, la résolution de litiges entourant les élections, le vote à l'étranger, la création d'une fonction publique professionnelle dans le domaine des élections et une gestion électorale plus efficace afin de réduire les coûts des élections et d'améliorer le rendement des organismes électoraux.

La constante amélioration des institutions démocratiques, ainsi que l'organisation efficace d'élections



Photo : AP (Marco Ugarte)

Des partisans du candidat de l'opposition, Vicente Fox, célèbrent sa victoire près du monument de l'Ange de l'indépendance, à Mexico, le 2 juillet 2000. Après plus de sept décennies, la présidence échappait au parti au pouvoir.

## Un réseau international en matière d'élections

Plusieurs organisations font la promotion de la démocratie et de la coopération internationale à l'échelle mondiale, notamment les suivantes :

- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), créée en 1973;
- National Endowment for Democracy (NED), créée en 1983;
- Centre d'aide et de promotion électorale de l'Institut inter-américain des droits de l'homme (CAPEL-IIDH), créé en 1983; IFES, créée en 1987;
- Unité pour la promotion de la démocratie de l'Organisation des États américains (OPEA), créée en 1990;
- Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques des Nations Unies (DAENU), créée en 1992;
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), créé en 1995.

Ces organisations ou organes spéciaux sont chargés de gérer les plus importants projets d'assistance électorale au monde. Ils en sont graduellement venus à recourir au concours d'organismes électoraux dont l'expérience peut s'avérer utile à d'autres pays qui connaissent des changements semblables.

À la fin du 20<sup>e</sup> siècle, un réseau international d'organisations électtorales a commencé à se former en vue de regrouper les organismes électoraux dans différentes régions. La première expérience en ce sens a été réalisée sur le continent américain. Il y a d'abord eu le Protocole de Tikal, en 1985, qui regroupait les organismes électoraux des pays d'Amérique centrale, suivi du Protocole de Quito, en 1989, qui liait les organismes électoraux des pays d'Amérique du Sud. Ces organes régionaux ont permis de mettre en place les synergies nécessaires pour encourager la création d'une association pour l'ensemble du continent : l'Union interaméricaine des organismes électoraux (UNIORE), qui a vu le jour en 1991. Plus tard, en 1997, une organisation spéciale a réuni les organismes des Caraïbes pour former l'Association des organisations électtorales des Caraïbes (ACEO), mais certains des pays qui la composent sont aussi membres de l'UNIORE. D'autres régions du globe se sont livrées à des exercices semblables. L'Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) a été établie en 1991 et l'Association des autorités électtorales d'Afrique (AAEA) a été créée en 1994. L'Association des autorités électtorales d'Asie (AAEA) a été créée en 1997 tout comme l'Association of Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators (PIANZEA).

**Acteurs internationaux et modes de coopération**

Parmi les promoteurs de la démocratie, on trouve notamment des gouvernements démocratiques et leurs organismes ou institutions, par exemple des organes électoraux indépendants, des institutions financières internationales, des donateurs multilatéraux ainsi que des organisations non gouvernementales ayant des programmes d'envergure mondiale, des organisations régionales et des organisations philanthropiques.

Ces acteurs forment un réseau qui fait la promotion de la démocratie et qui s'est transformé dans la dimension verticale qu'horizontale<sup>16</sup>. Par dimension horizontale, on entend toute forme de collaboration et d'apprentissage mutuel entre organisations d'un même niveau, par exemple entre l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Union européenne en Bosnie. La dimension verticale est celle où une organisation mondiale, comme la Division de l'assistance électorale des Nations Unies, aide une commission électorale indépendante à organiser une élection. Le processus tient donc compte des liens qui existent entre les acteurs d'un même niveau ainsi que de la coopération entre les institutions de différents niveaux.

L'évolution de ce processus a été marquée par trois différentes étapes ou générations.

**Première génération : 1970-1990**

La période politique 1970-1990 a été marquée par le début de la vague de démocratisation. Parmi les priorités figuraient le renforcement de la démocratie électorale garantissant la tenue d'élections libres et équitables, l'efficacité du registre électoral, la lutte contre la fraude électorale et l'observation électorale pour garantir la protection des droits politiques fondamentaux, bref, tous les éléments essentiels à la gestion efficace des élections.

**Seconde génération : 1990-2000**

La période suivante, 1990-2000, peut être considérée comme une phase de transition vers la consolidation des administrations électorales dans différentes régions du globe. Au nombre des priorités, on trouvait la consolidation du droit électoral, l'amélioration de l'accès aux élections, et l'équité de la compétition électorale (financement des campagnes et accès aux médias), le renforcement de la capacité des administrations électorales, l'éducation civique, la consolidation de partis politiques, la réorganisation de systèmes électoraux et l'implantation de nouveaux mécanismes, comme des procureurs spéciaux, pour repérer les infractions électorales et imposer les sanctions qui s'imposent.

**Troisième génération : 2000-2005**

La période 2000-2005 se caractérise par la véritable consolidation des organismes électoraux indépendants.

démocratie électorale s'est inscrit dans le contexte élargi d'une politique étrangère liée aux droits de la personne. Dans d'autres cas, le soutien apporté aux processus électoraux a été lié aux enjeux de sécurité régionale puisque certains pays considèrent la perte de la démocratie comme un élément de stabilité dans des secteurs particuliers<sup>14</sup>.

Plus tard, dans les années 1990, la façon de concevoir les processus démocratiques a considérablement changé. En effet, on croyait que le soutien économique constituait la meilleure façon d'encourager les démocraties et, par conséquent, seules les organisations disposant de vastes ressources, comme les Nations Unies, la Banque mondiale ou certains pays prospères, étaient en mesure de soutenir ce processus. Toutefois, de nouvelles études ont révélé que la force et l'efficacité des institutions politiques, ainsi que l'action des acteurs politiques, ont été cruciales

**Plusieurs pays ayant entrepris un processus de démocratisation ont demandé à la communauté internationale de les aider à organiser leurs processus électoraux**

**L'assistance internationale a cessé de n'être qu'une simple question de soutien économique et est devenue un véritable exercice de renforcement des capacités pour les institutions et les acteurs politiques.**

Les activités internationales de cette époque ont permis de jeter les assises d'une « première génération » de coopération axée sur l'observation passive des processus de scrutin, comme les référendums, les plébiscites et les élections générales.

## 1974 : « Première génération » de CEI

Les années 1970 ont fait place à la « troisième » de démocratisation qui s'est étendue jusqu'aux années 1990. En 1974, on comptait seulement 39 démocraties électorales dans le monde alors qu'en 1990, on en

comptait déjà 76<sup>4</sup> (voir le tableau ci-contre). Cette troisième vague a déferlé sur les pays d'Amérique latine, d'Europe centrale et de l'Est, d'Afrique et d'Asie<sup>5</sup>, qui ont été en mesure de se

transformer en démocraties électorales. Au cours de cette période, ces nouveaux pays démocratiques ont demandé une aide considérable à la communauté internationale, principalement dans le but de légitimer leurs résultats

électoraux. Il faut se rappeler que ces nations sortaient à peine de régimes autoritaires et se transformaient progressivement en régimes démocratiques. Par conséquent, la communauté internationale a limité sa participation à certifier qu'aucune fraude électorale n'avait été commise; de cette façon, elle a contribué à légitimer, ou non, le processus électoral visé.

## 1990 : « Deuxième génération » de la « deuxième génération » de CEI

La CEI s'est toujours développée en réponse à la demande provoquée par chacune des vagues de démocratisation, mais deux facteurs ont éliminé les obstacles à son développement rapide : la fin de la guerre froide et l'inclusion des droits de la personne à l'ordre du jour international<sup>6</sup>.

**CIE aujourd'hui**

La participation de la communauté internationale au renforcement de la démocratie s'est transformée grâce à deux facteurs : la demande interne de

Au milieu des années 1990, l'observation des élections est devenue largement admise et courante. Cette activité a permis de définir des normes universelles et d'éliminer l'ambiguïté entourant l'expression « élections libres et équitables ». Pour que des élections soient qualifiées ainsi, elles devaient répondre à certains critères indispensables, notamment l'existence d'un pluralisme politique et de possibilités égales pour les différents acteurs politiques qui se lancent dans un processus électoral<sup>7</sup>.

C'est à la fin de cette décennie que la « deuxième génération » de CEI a vu le jour. À ce moment, en plus de véri-

fier l'état de préparation à la tenue d'une élection (impartialité de l'autorité qui organise l'élection; efficacité et sécurité des instruments utilisés pour conduire l'élection), du jour même de l'élection et de la période postélectorale<sup>8</sup>, d'autres éléments qualitatifs ont été intégrés au tableau d'ensemble de la CEI, comme le degré de compétition réelle et la portée de l'élection.

Photo : AP (Dario Lopez Mills)



Au cours des années 1990, d'autres pays ont voulu se renseigner sur le nouveau processus électoral du Mexique, alors que son système politique évoluait vers un système multipartite authentique.

Plusieurs pays ayant entrepris un processus de démocratisation ont demandé à la communauté internationale de les aider à organiser leurs processus électoraux<sup>9</sup>. Ceci signifie que la démocratie elle-même s'est avérée le principal promoteur de la coopération internationale en matière électorale<sup>11</sup>. Cette idée est renforcée par le fait que la majeure partie de l'aide a été apportée à des pays récemment démocratisés, à des pays en voie de consolider leur démocratie et à des pays semi-autoritaires en processus de libéralisation, alors que les régimes autoritaires ont reçu une aide relativement minimale<sup>12</sup>.

Sur le plan de « l'offre », différents acteurs ont emboîté le pas au premier élan donné par les Nations Unies. En fait, certains auteurs parlent de l'existence d'un réseau mondial dont les efforts visent à renforcer la démocratie en général et les processus électoraux en particulier<sup>13</sup>. Il s'agit d'un vaste réseau dont le nombre de participants et les types d'activités ont connu un essor rapide. Dans certains cas, le soutien apporté au développement d'une

**La décolonisation : Un précédent pour la coopération internationale (CEI)**

Un des précédents les plus pertinents à la participation de la communauté internationale à des processus électoraux provient de la période de décolonisation (1950 à 1960). Les Nations Unies et divers organismes régionaux ont alors commencé à observer les référendums organisés dans le cadre de processus visant l'indépendance d'anciennes colonies.

- Favorise des relations bilatérales et multilatérales optimales;
  - intègre un espace de solidarité et la création d'un réseau de relations visant le bien-être commun sur la scène internationale.
- Par conséquent, les étapes les plus importantes du développement de la coopération internationale en matière électorale sont liées à la démocratisation. En voici quelques jalons.

À cette époque, la crise qui entourait la légitimité de gouvernements autoritaires en place dans différentes régions a culminé et ouvert la porte à l'idée selon laquelle la démocratie pouvait être la forme de gouvernement la plus avantageuse. Avantaguse en effet, puisque la démocratie est le régime qui garantit le mieux une correspondance directe entre le gouvernement et les gouvernés et, du même coup, le respect des droits de la personne et de la dignité humaine.

Un grand nombre de pays ont progressivement adopté des régimes démocratiques, la plupart d'entre eux tout juste après la guerre froide, puisque les nouvelles règles internationales n'étaient plus fondées sur la sécurité mais plutôt sur la démocratie. Dans les années 1970, l'Europe méditerranéenne a joué un rôle déterminant dans la transition que l'on appellera « troisième vague », terme proposé en 1991 par Samuel Huntington<sup>2</sup>.

Compte tenu de ce « boom démocratique », la communauté internationale a dû modifier ses priorités. Comprenant que l'adoption de la démocratie par un plus grand nombre de pays aurait nécessairement un impact positif sur la stabilité mondiale, elle a substitué aux enjeux associés à un conflit bipolaire un désir et un besoin manifestes de coopérer aux niveaux mondial et régional en vue de renforcer les démocraties.

La coopération internationale, telle que nous la concevons aujourd'hui, intègre les aspects suivants :

- axée sur des mesures conjointes visant un but commun;
- vise à ce qu'au moins deux États ou institutions en retirent des avantages mutuels;
- entraîne un niveau supérieur de développement organisationnel;

partis politiques.

Ces données viennent de Freedom House, une organisation sans but lucratif et non partisane. Pour consulter les données de son étude annuelle *Freedom in the World*, qui porte sur les quelque 200 pays du monde, voir [www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/charts2005.pdf](http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/charts2005.pdf). Freedom House entend par démocratie électorale tout État caractérisé par le multipartisme compétitif, le suffrage universel des adultes, la tenue d'élections régulières, la confidentialité du vote, l'absence de fraude électorale massive, la transparence des campagnes et l'accès aux médias par les partis politiques.

Source :





# Coopération électorale internationale

## Le point de vue du Mexique

Manuel Carrillo

Chef de cabinet chargé des Affaires internationales, Institut fédéral électoral du Mexique

Le présent article analyse le concept de coopération électorale internationale et son évolution, depuis l'ère de l'assistance Nord-Sud jusqu'à celle des processus bidirectionnels de coopération bilatérale et multilatérale. On y trouve aussi un survol historique des nombreuses institutions présentes dans ce domaine en pleine expansion, une présentation des diverses organisations internationales et régionales de coopération électorale, et une étude de cas détaillée des travaux de coopération internationale réalisés par l'Institut fédéral électoral (IFE) – l'organisme indépendant chargé de gérer les élections au Mexique depuis le début des années 1990. L'auteur note que la réputation de l'IFE, et de son organisation sœur, le Tribunal électoral fédéral, a profondément transformé le processus électoral mexicain et rehaussé la confiance des citoyens dans le système électoral. Par ailleurs, l'IFE s'est taillé une place de chef de file mondial en matière de coopération électorale internationale. L'auteur conclut en présentant les quatre principales leçons qu'a tirées l'IFE de sa participation à d'innombrables projets et missions sur la scène internationale<sup>1</sup>.

### Qu'est-ce que la coopération internationale?

Le concept de coopération internationale évoque automatiquement des mesures d'aide ou d'assistance outre-frontières, mais il peut aussi s'appliquer lorsque des entités de pays différents collaborent en vue d'atteindre un but commun qui sert leurs intérêts mutuels.

Évaluant au fil des ans, le concept de coopération internationale a acquis un double sens. Au début, dans les années 1950 et 1960, on parlait d'*assistance*, ce qui sous-entend le transfert de ressources des pays industrialisés aux pays en développement.

L'émergence de ce type de coopération internationale a souvent été associée à la politique adoptée par la Communauté économique européenne, maintenant appelée l'Union européenne, selon laquelle les pays membres plus développés aidaient les pays membres moins

développés, puis les pays situés dans d'autres régions ou sur d'autres continents. Par conséquent, à cette époque, la coopération internationale se résumait aux mesures d'assistance mises en place par les pays industrialisés, seuls ou en collaboration avec des organisations internationales, en vue d'encourager le développement économique et social d'un pays moins développé.

De nos jours, la coopération électorale comprend les activités réalisées par des organismes électoraux ou des gouvernements nationaux, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales, des associations régionales d'organismes électoraux ainsi que des universités ou des centres de recherche dans le but de renforcer la démocratie, les élections et toutes les institutions et procédures qui s'y rattachent. Cette forme récente de coopération est apparue à la fin de la guerre froide parallèlement à la revalorisation de la démocratie à l'échelle tant nationale qu'internationale.

et John Fraser, anciennement du National Democratic Institute for International Affairs, recensent les organisations d'aide électorale – de plus en plus nombreuses – et discutent de l'utilité de l'intervention internationale en Bosnie-Herzégovine.

Les référendums sont de plus en plus souvent utilisés pour trancher les questions politiques controversées. Matt Qvortrup, de l'Université Robert Gordon, en Écosse, compare les règles référendaires britanniques et canadiennes afin d'en tirer un modèle à suivre. Thérèse Pearce Laanela, de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, décrit le « réseau de connaissances électorales », un répertoire d'information sur l'administration électorale qui a succédé au projet Administration et coût des élections (ACE); il a été mis en ligne pour offrir des modèles et des principes directeurs utiles à l'élaboration de lois et procédures électorales. Elections Canada est fier d'être un des partenaires majeurs de cette initiative.

Enfin, Jean-Louis Roy, président de Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), à Montréal, nous parle de la contribution de son organisme au développement démocratique dans le monde. Plusieurs nouveaux apparaissent dans ce numéro. Un résumé précède maintenant chaque article. Nos lecteurs trouveront également une bibliographie commentée de guides et manuels sur l'observation électorale internationale.

Par ailleurs, dans la nouvelle rubrique « Quoi de neuf », Gerald Hubrta, d'Elections Manitoba, nous fait part des dernières nouvelles concernant l'Accord sur la technologie électorale, dans le cadre duquel les organismes électoraux fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada mettent en commun leurs technologies et ressources en matière d'information. Je tiens à exprimer ma reconnaissance à tous les auteurs publiés dans le présent numéro. Leur expertise, leurs analyses et leur bilan des leçons apprises à l'étranger nous aident à mieux comprendre les ressources à notre disposition et les stratégies d'aide électorale appliquées ailleurs dans le monde. J'espère que nos lecteurs à nous écrire profitent de leurs connaissances, et j'invite les lecteurs à nous écrire aux adresses postale ou électronique indiquées sur la deuxième page de couverture pour nous faire part de leurs commentaires. ✕

Jean-Pierre Kingsley

Jean-Pierre Kingsley



Photo: Catherine Gasser, ACID

L'inscription des électeurs aux élections, en Haïti, s'est faite notamment par la production de cartes d'identité. La période d'inscription a été prolongée de plusieurs semaines pour permettre à plus de Haïtiens de voter.

présidentielle, tenu le 7 février 2006, la MIEBH a également envoyé 127 observateurs internationaux à court terme dans les 10 départements d'Haïti. Son but : fournir des analyses expertes et des recommandations au Conseil électoral provisoire d'Haïti, afin de contribuer à renforcer la confiance et les moyens d'action des principaux acteurs, et la légitimité globale du processus électoral haïtien. Les rapports de la MIEBH peuvent être consultés sur son site Web ([www.miebh-immh.ca](http://www.miebh-immh.ca)) en cinq langues.

## Les articles du présent numéro

Le présent numéro de *Perspectives électorales* a donc pour sujet la coopération électorale à l'échelle internationale. Certains des articles portent sur les aspects généraux ou techniques de cette coopération. Eric C. Bjornlund, directeur de Democracy International et auteur de l'excellent livre *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, explique en quoi le « partage parallèle des résultats » est un outil plus approprié que les sondages des votants pour vérifier le dépouillement du vote des élections transitoires ou après-conflit. Steven Griner, de l'Organisation des États américains, présente une analyse comparative du financement des partis politiques et des campagnes électorales en Amérique latine, en Amérique du Nord et dans les Caraïbes. Cette étude, parrainée par le Forum interaméricain sur les partis politiques, se veut un outil d'aide aux réformes politiques et aux organisations internationales d'appui à la démocratie. Nous sommes heureux de proposer également des études de cas. Manuel Carrillo, de l'Institut fédéral électoral, fait le point sur les efforts d'aide électorale du Mexique sur la scène internationale. Peter Woolstencroft, de l'Université de Waterloo,

16 décembre, à Amman. Après consultation de diverses sources d'information – analyses expertes, bureau de la MIEI en Irak, évaluateurs internationaux et observateurs irakiens – le Comité directeur a publié le 15 décembre 2005 son rapport provisoire sur le déroulement de ce scrutin. Ce rapport porterait sur les six points suivants : le cadre juridique; les préparatifs électoraux; l'information et l'éducation des électeurs; la procédure de dépôt de plaintes avant le scrutin; l'inscription des électeurs; et l'accréditation des partis politiques. Le Comité directeur a déterminé que les préparatifs électoraux, dans leur ensemble, ont répondu aux normes internationales, mais il a fait ressortir quelques lacunes sur les plans technique et procédural, et a formulé des recommandations. Ce rapport provisoire et le communiqué de presse qui en a accompagné la publication se trouvent sur le site Web de la MIEI, dans les trois langues mentionnées ci-dessus.

Au début de janvier 2006, la MIEI a envoyé une équipe de quatre personnes à Bagdad pour y mener une évaluation de suivi de son rapport provisoire. Cette équipe était composée de Ali Al Jarousht et Dussouki Tharwat Abaza de la Ligue des États arabes, Douglas Rowland, un ancien parlementaire canadien, et Rafael López-Rincón, un universitaire européen. Ils se sont penchés sur les plaintes postélectorales, la participation des entités politiques et les vérifications postélectorales menées par la CEII. Dans son rapport, publié le 19 janvier 2006 et affiché sur le site Web de la MIEI, l'équipe souligne tant les réussites que les faiblesses du processus électoral irakien. On a appris de cette évaluation que l'expertise technique est non seulement utile, mais essentielle pour examiner précisément les rouages de l'administration électorale dans les États en transition et, au besoin, donner au processus démocratique naissant une crédibilité sur la scène publique et internationale.

### **Inscription et vote à l'étranger**

En vue de l'élection de janvier, la MIEI a également mandaté l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) de faire voter les citoyens irakiens dans 36 villes réparties dans 14 pays. À l'élection de décembre, c'est la CEII elle-même qui s'est chargée du vote des Irakiens à l'étranger dans 48 villes réparties dans 15 pays. La MIEI a obtenu une accréditation en vue d'observer, lors de ces deux scrutins, l'inscription et le vote des électeurs à l'étranger.

### **L'évaluation des élections en Haïti**

Le cycle électoral de 2005 en Irak s'est révélé une occasion d'apprentissage importante pour tous, et elle a montré que la MIEI peut être un modèle pour les missions futures d'aide électorale – à titre de complément au travail des observateurs internationaux. À plus long terme, la MIEI est prête à accompagner la CEII, en tant que commission électorale indépendante professionnelle et expérimentée, et à aider les Irakiens à développer et renforcer leur régime démocratique.

L'expérience acquise en Irak est maintenant mise à profit en Haïti. Lors d'un forum international tenu les 16 et 17 juin 2005 à Montréal sous les auspices d'Elections Canada, les dirigeants de huit organismes électoraux indépendants ont convenu d'établir la Mission internationale d'évaluation des élections en Haïti (MIEEH). À compter du début du mois d'août 2005, la MIEEH a établi un secrétariat à Port-au-Prince et envoyé partout en Haïti des observateurs à long terme, et elle coopère depuis avec d'autres groupes nationaux et internationaux d'observation des préparatifs électoraux. Lors du premier tour des élections législative et

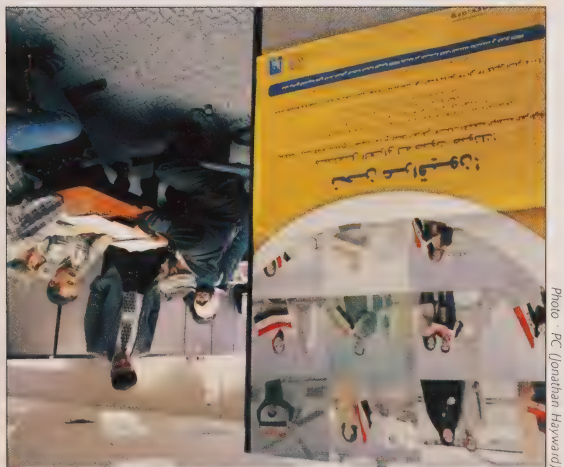


Photo - RC (Jonathan Hayward)

Des Canadiens d'origine irakienne s'inscrivent à un bureau de scrutin à Ottawa le 17 janvier 2005 dans le cadre du vote des électeurs irakiens à l'étranger.

En 2005, la MIEI a appliqué au référendum constitutionnel du 15 octobre et à l'élection générale du 15 décembre la même méthode qu'à l'élection du 30 janvier : des experts ont évalué les principaux aspects du processus électoral, et le Comité directeur a tiré de leurs bilans un rapport global. Le Comité directeur de la MIEI s'est réuni du 14 au 16 octobre 2005, à Amman, en Jordanie, à l'occasion du référendum, et il a publié sa déclaration préliminaire à son sujet le 15 octobre. Cette déclaration peut être lue en trois langues sur le site Web de la mission. Quant à l'élection générale du 15 décembre, elle a été discutée par le Comité directeur de la MIEI lors de sa réunion du 12 au

La troisième réunion du Comité directeur a eu lieu du 16 au 19 mars 2005, au siège de l'ONU, à New York, dans le cadre d'un forum visant à dresser un bilan technique du processus électoral irakien. Les principaux objectifs de la MIEI à cette occasion étaient d'examiner les conclusions des évaluateurs (10 rapports) et de recueillir les observations de la CEII et des autres intervenants; de formuler des recommandations concrètes en vue des prochains scrutins prévus en Irak – c'est-à-dire le référendum sur la Constitution, en octobre, et l'élection générale, en décembre; et d'explorer les possibilités de collaboration de la MIEI avec la CEII et l'ONU.

Pour chacun de ces 10 points, un expert international a été chargé d'écrire un rapport selon les critères et questions prescrits par le Comité directeur, les documents juridiques et réglementaires de la CEII, et les renseignements obtenus aux bureaux d'Amman et de Bagdad.

Le Comité directeur s'est réuni une deuxième fois à Amman, en Jordanie, du 28 au 30 janvier 2005. Il a examiné six évaluations préliminaires : sur le cadre juridique; l'inscription et le vote des électeurs; l'accès équitable aux médias; et l'inscription et le vote des électeurs à l'étranger. Après avoir recueilli l'avis d'intervenants chevronnés et d'experts, le comité a conclu que la CEII avait conçu et mis en œuvre un processus solide qui respectait dans l'ensemble les normes internationales, mais que certains aspects exigeaient des examens et discussions plus approfondis.

La MIEI a publié son rapport préliminaire le 30 janvier 2005, après la fermeture des bureaux de scrutin en Irak. Ce rapport a été remis à la CEII; il peut être consulté sur le site Web de la MIEI ([www.imie.ca](http://www.imie.ca)) en anglais, en arabe et en kurde.

Mais, chose primordiale, ces élections irakiennes étaient observées par des citoyens irakiens.

En plus de proposer des évaluations des préparatifs électoraux et du scrutin lui-même, la MIEI offre un accompagnement postscrutin fondé sur l'indépendance de la CEII et sur la réalité culturelle et historique de l'Irak.

## Les activités de la MIEI jusqu'à aujourd'hui

Pour ce qui est de l'élection du 30 janvier 2005, le Comité directeur de la MIEI s'est réuni trois fois, en plus de rester continuellement en contact virtuel. La MIEI a aussi organisé l'observation de l'inscription et du vote des Irakiens à l'étranger.



Photo PC/Abaca (Ken Dhanan)

*Des Irakiennes votent dans le sud de Bagdad le 30 janvier 2005, jour d'élection.*

Le comité s'est réuni une première fois à Londres les 4 et 5 janvier 2005. À cette occasion, il a décidé de mettre sur pied un secrétariat et d'ouvrir des bureaux de liaison à Amman et à Bagdad. Il a aussi élaboré un cadre d'évaluation visant les

10 points suivants :

- le cadre juridique;
- l'inscription des électeurs;
- les préparatifs électoraux;
- l'information et l'éducation des électeurs;
- l'accès équitable aux médias;
- l'accreditation des partis politiques, des coalitions et des candidats;
- la procédure de dépôt de plaintes avant et après le scrutin;
- le vote (le jour d'élection);
- le dépouillement du vote et la compilation des résultats;
- l'inscription et le vote des électeurs à l'étranger.

aspects de l'administration électorale, dont le cadre juridique, l'inscription et l'éducation des électeurs, le rôle des médias, les procédures de dépouillement et les processus de traitement des plaintes, a été saluée sur la scène internationale. Chaque aspect de l'élection est évalué en profondeur par un spécialiste de calibre international, et la mission est dirigée par un comité composé de commissions électorales indépendantes de partout dans le monde. Ces deux piliers – l'évaluation par les spécialistes et l'examen par des pairs travaillant pour des organismes électoraux – confèrent au modèle un caractère unique et crédible, et permettent une interaction efficace avec les autorités électorales irakiennes, de même que le développement de leurs capacités.

La MIEI a été établie le 20 décembre 2004. Elle donnait suite au Forum sur l'observation électorale en Irak organisé à Ottawa par Elections Canada, avec l'encouragement de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de la Commission électorale indépendante de l'Irak (CEII), et le soutien financier de l'Agence canadienne de développement international. Neutre et impartiale, la MIEI avait pour tâches principales de suivre les préparatifs électoraux en Irak, de porter et de publier des jugements informés à l'intention de la CEII et de la communauté internationale, et de renforcer les capacités et la confiance par l'évaluation de facteurs et d'activités liés aux trois scrutins tenus en 2005. Lors de l'élection du 30 janvier 2005, la MIEI s'est concentrée sur le processus électoral en Irak ainsi que sur l'inscription et le vote des citoyens à l'étranger. Elle s'est appuyée sur cette expérience dans son travail au référendum d'octobre 2005 et à l'élection nationale du 15 décembre 2005.

Comme on pouvait s'y attendre, ce projet a présenté de nombreux défis à relever. Au départ, aucun membre de la communauté internationale ne s'était offert pour observer les élections irakiennes. Cette tâche ne pouvait revenir à l'ONU, puisqu'elle jouait un rôle direct dans l'organisation des scrutins. Autre obstacle : les risques sur le plan de la sécurité empêchaient de tenir une mission d'observation traditionnelle, c'est-à-dire d'envoyer des centaines d'observateurs internationaux dans des milliers de bureaux de vote le jour d'élection. En effet, une telle mission aurait non seulement entraîné des coûts prohibitifs, mais elle aurait été considérablement gênée par les restrictions imposées à la circulation

## Apérçu de la MIEI

automobile par les autorités irakiennes les trois jours précédant et suivant l'élection. Enfin, il manquait de temps pour tout planifier et organiser avant le premier scrutin, le 30 janvier 2005. Mais en plus de ces difficultés indéniables, les participants au forum d'Ottawa ont cerné des possibilités à explorer. Pourquoi Elections Canada a-t-il participé à la MIEI? C'est très simple. Notre principale motivation, comme toujours, était d'aider les Irakiens à exercer leurs droits démocratiques. Quelles que fussent ces élections, l'important était d'aider les Irakiens à saisir cette occasion – certes fragile et imparfaite, mais historique – de jeter les bases de la démocratie dans leur pays.

L'évaluation électorale effectuée par la MIEI diffère de l'observation électorale traditionnelle, mais y est complémentaire. La MIEI, formée de commissions électorales indépendantes, produit avant, pendant et après chaque scrutin des analyses expertes devant orienter et accompagner les Irakiens à long terme. Nous avons pour but ultime de renforcer la capacité institutionnelle de la CEII et, ce faisant, d'accroître nos propres connaissances. Dans ce contexte, l'indépendance de la CEII est d'une importance primordiale. L'ONU a joué un rôle central dans l'établissement de cette commission : c'est elle qui a dressé la liste des membres potentiels à partir de plus de 1 800 candidatures. Autre aspect essentiel : des milliers d'observateurs électoraux irakiens étaient présents. En effet, la CEII a accrédité environ 23 000 observateurs non partisans et 34 000 représentants d'entités politiques, dont beaucoup ont été formés par des organismes internationaux.



Photo : AP (Sasa Kralj)

Des observateurs électoraux en formation examinent un modèle d'urne à Arbil, en Irak, une semaine avant l'élection irakienne de janvier 2005.

# La coopération électorale internationale

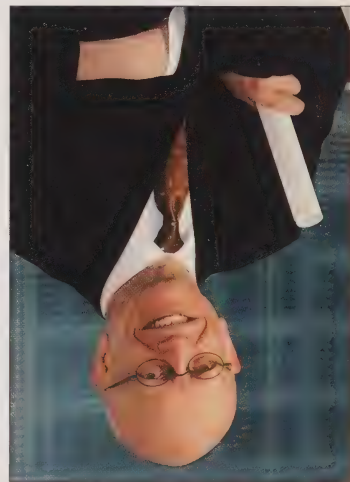
Les numéros de *Perspectives électorales* publiés par Elections Canada ces dernières années ont amplement traité de la participation électorale au Canada, notamment celle des jeunes, des Autochtones, des personnes handicapées et des femmes. Dans le présent numéro, nous élargissons nos horizons et posons notre regard sur la coopération électorale à l'échelle internationale.

Depuis longtemps, Elections Canada joue un rôle actif sur la scène internationale; il met son expérience à la disposition des nouvelles démocraties et des organisations internationales d'appui à la démocratie. Depuis 1990, nous avons participé à des centaines d'initiatives internationales de développement démocratique dans près de 100 pays. Ces missions visent à susciter des échanges mutuellement utiles de renseignements et de pratiques, de manière à ce que toutes les parties bénéficient de l'expérience. Spéciallement, nous servons d'organe de consultation sur le droit constitutionnel et électoral, et sur tous les aspects de l'administration électorale. Nous pouvons aussi mener des évaluations préscriptives pour brosser un tableau du contexte électoral et cerner les problèmes éventuels, former les travailleurs électoraux, et mettre en œuvre des programmes d'éducation des électeurs.

L'aide et la coopération internationales peuvent donc prendre diverses formes, depuis un simple échange ponctuel d'information jusqu'à des partenariats à long terme et à multiples facettes avec d'autres organismes d'administration électorale. Un tel partenariat existe entre Elections Canada et l'Institut fédéral électoral du Mexique (IFE) depuis 1993, année où nous avons reçu la visite d'un groupe d'administrateurs électoraux mexicains. Au fil des années, Elections Canada et l'IFE ont collaboré à plusieurs initiatives importantes, dont une série de conférences trilatérales (avec les États-Unis) sur divers aspects de l'administration électorale, la signature de deux ententes quinquennales de coopération bilatérale (en 1996 et en 2001) et des visites mutuelles de responsables électoraux. À cet égard, je suis heureux que le présent numéro comprenne un article de Manuel Carrillo, chef de cabinet chargé des Affaires internationales à l'IFE.

L'aide et la coopération électorales peuvent également prendre la forme de vastes missions d'évaluation internationale. Par exemple, je préside deux missions internationales financées par le Canada décrites ci-dessous. Ces initiatives s'inscrivent dans une approche d'accompagnement : loin de se limiter à l'observation électorale traditionnelle, elles se fondent sur l'établissement de liens étroits avec les commissions électorales – l'examen par les pairs et la mise en commun continue d'analyses et de renseignements. Cette approche, unique dans le monde de l'observation électorale internationale, est en réalité dans la ligne des relations bilatérales qu'Elections Canada établit et maintient depuis de nombreuses années. Comme l'illustre notre relation avec l'IFE, nous respectons l'indépendance de la commission électorale avec laquelle nous travaillons, de même que la culture et l'histoire de son pays.

La Mission internationale sur les élections en Irak (MIEI) est un exemple récent de ces initiatives. Son approche, axée sur l'interaction de pairs et l'examen systématique de tous les



Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections du Canada

MIEI

# Table des matières

VOL. 8 • N° 1 • MARS 2006

- 1 Message du directeur général des élections
- 6 Coopération électorale internationale : Le point de vue du Mexique  
Manuel Carrillo
- 14 Le projet ACE : Une nouvelle vision  
Thérèse Pearce Laanela
- 19 Pour une vérification plus efficace des résultats des élections transitoires  
Eric C. Bjornlund
- 25 Le financement politique et la coopération électorale internationale  
Steven Griner
- 32 La coopération et l'aide électorales sur la scène internationale : Les leçons de la Bosnie-Herzégovine  
Peter Woolstencroft et John Fraser
- 39 La réglementation référendaire : Le Canada et le Royaume-Uni, des modèles d'équité  
Matt Qvortrup
- 46 Profil : Le pacte de confiance, garantie de la démocratie  
Jean-Louis Roy
- 50 Observation électorale : Guides, lignes directrices et manuels  
Gerald Huhtala
- 52 Quoi de neuf? Accord sur la technologie électorale

*Elections Canada est une institution indépendante établie par le Parlement.* Perspectives électorales est une publication préparée par Elections Canada. Elle s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux questions électorales, les parlementaires, les responsables des organismes électoraux, les universitaires, par exemple. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada. Nous accueillons les propositions d'articles susceptibles d'intéresser les lecteurs du magazine; cependant, nous ne nous engageons pas à les publier. Nous pouvons modifier un article retenu pour des raisons d'espace ou de clarté. Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles à l'adresse suivante : *Perspectives électorales*, Rayonnement, Communications Canada, et Recherche, Elections Canada, 257, rue Slater, Ottawa, Canada K1A 0M6 (E1-PE@elections.ca).

**Jean-Pierre Kingsley**  
Directeur général des élections du Canada

**Diane R. Davidson**  
Sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique

**Gisèle Vasmataz**  
Directrice principale  
Rayonnement, Communications et Recherche

**Wayne Brown**  
Directeur de la rédaction

Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec **Elections Canada** :  
Téléphone : 1 800 463-6868  
[www.elections.ca](http://www.elections.ca)  
© ELECTIONS CANADA 2006  
ISSN 1488-3338  
EC 91831  
TOUS DROITS RÉSERVÉS  
IMPRIMÉ AU CANADA

**Perspectives**  
Photos en couverture (dans le sens horaire à partir du coin supérieur droit) :  
Des électeurs avec leurs pièces d'identité, près de Madras, Inde, 2004.  
AP (M. Lubshman)

Des Irakiens votent à Bagdad, 2005.  
PC (Paul Assaker)

Bulletin en attente de dépouillement lors de l'élection présidentielle palestinienne, 2005. AP (Kevin Frayer)

Le vote à Accra, au Ghana, 2004.  
AP (George Osodi)

Une Bolivienne dépose son bulletin de vote à La Paz, 2002. AP (Dolores Ochod)

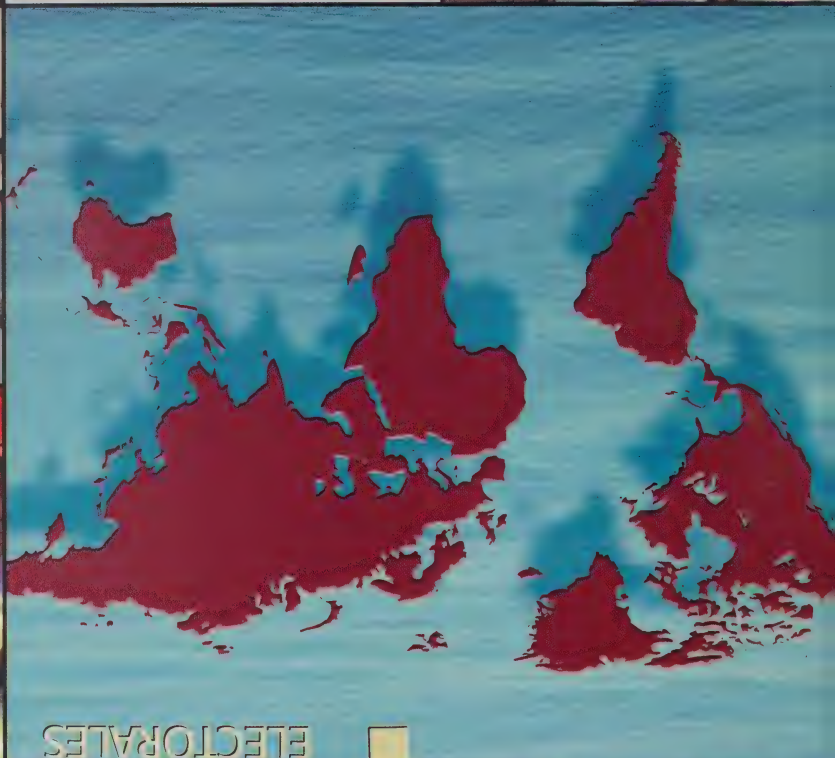
**Coopération électorale internationale**



**Eleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joannisse**  
*Le Vote* (1979-1980)  
Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

*Le Vote* est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entourent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Can-da ».

# Coopération électorale internationale



ELECTORALES

# Perspectives

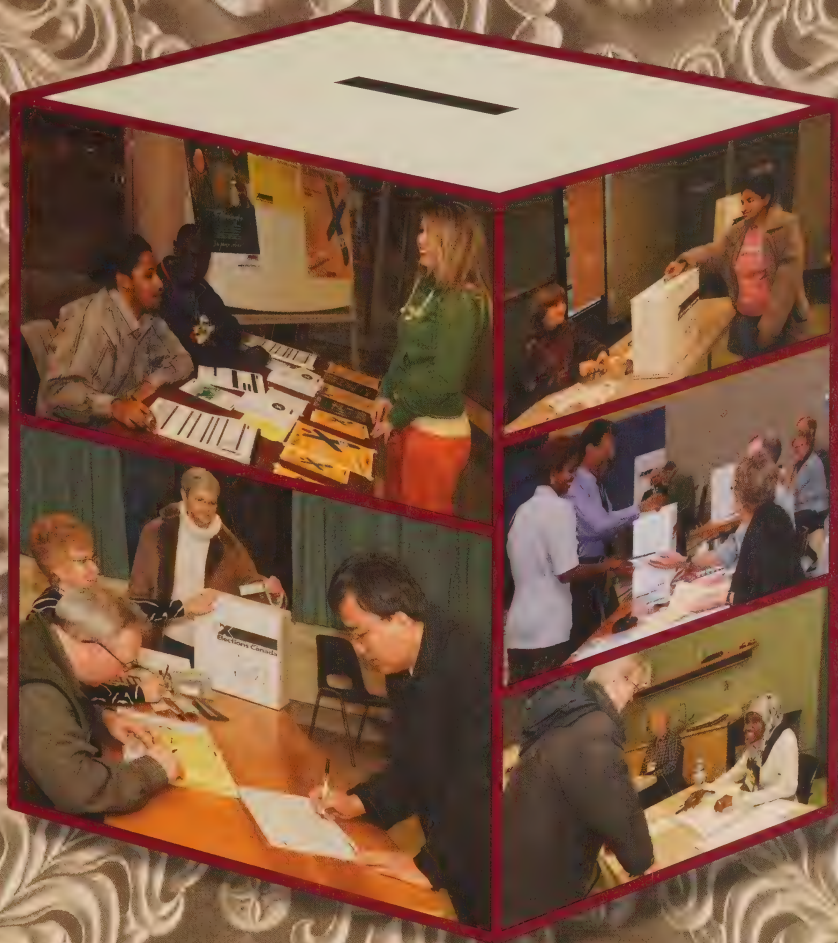
[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

Elections Canada

VOL. 8 • N° 1 • MARS 2006

# Perspectives

## ÉLECTORALES



# La participation électorale des groupes ethnoculturels



Photos en couverture : Élections Canada

Arrière-plan en couverture :  
Eleanor Milne, Chris Fairbrother  
et Marcel Joanisse

*Le vote* (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm,  
Chambre des communes, Ottawa

*Le vote* est la sixième d'une série de sculptures ornant le mur est de la Chambre des communes. Le centre de ce haut-relief montre une croix évoquant la marque traditionnellement inscrite par les électeurs sur leur bulletin de vote. Les rayons de la roue représentent les rivières du Canada et, par analogie, les grandes distances franchies anciennement par les électeurs pour exercer leur droit de vote. Les visages représentent les diverses races et les deux sexes qui forment la population, et qui ont tous aujourd'hui le droit de vote. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entonnent les premières syllabes de l'hymne national : « O-*Ca-na-da* ».



- 1 Message du directeur général des élections
- 3 La participation électorale des groupes ethniques et immigrants au Canada  
*Jack Jedwab*
- 11 Rattraper le temps perdu : Le taux de vote des immigrants au Canada  
*Stephen White, Neil Nevitte, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier et Elisabeth Gidengil*
- 19 La sous-représentation des minorités visibles : L'opinion des candidats  
*Jerome H. Black et Bruce M. Hicks*
- 26 Le chemin de l'intégration : La représentation politique des Sud-Asiatiques canadiens dans les banlieues  
*Andrew Matheson*
- 32 La participation politique des nouveaux Canadiens : Une étude exploratoire  
*Carolle Simard*
- 38 Couverture des musulmans canadiens dans les médias imprimés aux élections fédérales  
*Yasmeen Abu-Laban et Linda Trimble*
- 46 Participation politique des immigrants dans quatre démocraties d'origine anglaise  
*Antoine Bilodeau et Mebs Kanji*
- 53 Consultations après-conflit et clivages interethniques : Comment encourager la participation électorale  
*Rafael López-Pintor*

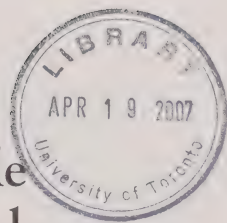
*Élections Canada est une institution indépendante établie par le Parlement.*

*Perspectives électorales* est une publication préparée par Élections Canada. Elle s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux questions électorales, les parlementaires, les responsables des organismes électoraux, les universitaires, par exemple. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous accueillons les propositions d'articles susceptibles d'intéresser les lecteurs du

magazine; cependant, nous ne nous engageons pas à les publier. Nous pouvons modifier un article retenu pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles à l'adresse suivante : *Perspectives électorales*, Rayonnement, Communications et Recherche, Élections Canada, 257, rue Slater, Ottawa, Canada K1A 0M6 (EI-PE@elections.ca).



Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections du Canada

## La participation électorale des groupes ethnoculturels

**P**rès d'un Canadien sur cinq est né à l'étranger, mais l'attitude des nouveaux citoyens et des groupes ethnoculturels quant au vote, de même que leur taux de participation aux élections fédérales, sont relativement mal connus. Il m'a donc semblé important d'étudier plus à fond ce sujet, afin d'adapter les services d'Élections Canada aux besoins de ces électeurs. On présume souvent que les immigrants votent moins que les électeurs nés au Canada, mais le présent numéro de *Perspectives électorales* révèle une situation considérablement plus complexe.

Selon les auteurs publiés dans les pages qui suivent, la participation des membres des divers groupes ethnoculturels du Canada, qu'ils soient natifs du Canada ou non, serait en effet influencée par leur patrimoine culturel, leur origine ethnique, leur intérêt pour la politique, leurs sources d'information, leurs études, leurs revenus, leur âge et le nombre d'années qu'ils ont passées au Canada. Par ailleurs, on constate des écarts, non seulement entre les populations immigrantes et les Canadiens de naissance, mais également à l'intérieur des groupes ethnoculturels eux-mêmes, dont les minorités visibles.

Je souhaite remercier les auteurs publiés dans le présent numéro. Jack Jedwab, de l'Association d'études canadiennes, et l'équipe de l'Étude électorale canadienne comparent dans leurs articles respectifs la participation des immigrants et des Canadiens de naissance, et cherchent à expliquer les écarts. De leur côté, Jerome H. Black, de l'Université McGill, et Bruce M. Hicks, de l'Université de Montréal, analysent un sondage mené auprès des candidats fédéraux sur la représentation des minorités visibles au Parlement.

On trouve aussi dans les pages qui suivent trois études de cas très intéressantes : Andrew Matheson (M.A., Études en immigration et peuplement, Université Ryerson) examine la représentation politique canadienne des Sud-Asiatiques, notamment en banlieue de Toronto; Carolle Simard, de l'Université du Québec à Montréal, discute de l'engagement politique de plusieurs groupes de nouveaux Canadiens à Montréal; et Yasmeen Abu-Laban et Linda Trimble, de l'Université de l'Alberta, se penchent sur la couverture accordée par les médias imprimés aux musulmans canadiens lors des dernières élections fédérales.

Enfin, les horizons ouverts par ces articles sont complétés par le texte d'Antoine Bilodeau et de Mebs Kanji, de l'Université Concordia, sur la participation politique des immigrants dans plusieurs démocraties d'origine anglaise, et celui de Rafael López-Pintor, consultant électoral international, sur les mesures d'incitation au vote dans les situations d'après-conflit ou de clivage interethnique.

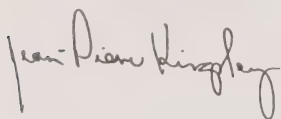
Depuis 1988, dans le cadre de son programme de rayonnement global, Élections Canada prend des mesures visant spécialement les groupes ethnoculturels. Nous avons adopté une approche dont les cinq fondements sont le leadership, les partenariats, la recherche, les communications et les initiatives opérationnelles.

Nos initiatives de communication avec les collectivités ethnoculturelles, limitées au début à la publication d'annonces en 10 langues dans les journaux communautaires, ont depuis pris beaucoup d'ampleur. « Mon avenir, mon vote » a été le thème de notre campagne de publicité à l'élection de 2006. Des messages ont été placés en 25 langues dans des journaux ethnoculturels et en 23 langues sur les ondes de stations de radio ethnoculturelles. Des messages télévisés grand public en français et en anglais ont été adaptés avec voix hors champ en 12 langues. Par ailleurs, nous avons répondu à près de 80 000 demandes de guides d'information de l'électeur, document que nous avons produit en 26 langues. De même, notre réseau de distribution s'est agrandi, avec l'aide des associations communautaires et des bureaux de la citoyenneté.

Sur le plan opérationnel, les directeurs du scrutin peuvent nommer des agents de relations communautaires qui les aident à répondre aux besoins des différentes collectivités ethnoculturelles et à favoriser leur participation. À l'élection de 2006, 64 agents ont été nommés pour desservir 53 circonscriptions comptant une importante population ethnoculturelle. Ces agents, en partenariat avec les collectivités visées et leurs associations, ont mené des initiatives de rayonnement et distribué de l'information sur l'inscription et le vote. Les directeurs du scrutin ont également embauché du personnel représentatif des électeurs, notamment des préposés au scrutin qui parlaient leurs langues et, dans certains cas, des interprètes.

Dans le domaine de la recherche, Élections Canada a récemment fait rédiger une étude de réflexion sur la participation électorale des collectivités ethnoculturelles, et sur le rayonnement mené à leur intention, au Canada et ailleurs. Dans son étude, M<sup>me</sup> Livianna Tossutti, de l'Université Brock, analyse l'Enquête sur la diversité ethnique réalisée par Statistique Canada en 2002, et apporte une perspective nuancée. Elle révèle que, toutes les autres variables étant contrôlées, les nouveaux arrivants ont moins voté à l'élection générale de 2000 que les immigrants établis. De même, le taux de participation des immigrants appartenant à certaines minorités visibles a été plus élevé que celui des membres de la même collectivité nés au Canada. M<sup>me</sup> Tossutti considère que le Canada est un chef de file dans le monde de l'éducation des électeurs, mais recommande qu'il adapte ses initiatives de rayonnement aux groupes ethnoculturels d'origine non européenne et aux membres de minorités visibles nés au Canada. Élections Canada publiera l'étude de M<sup>me</sup> Tossutti au printemps 2007.

Élections Canada reconnaît qu'il est de plus en plus important de faciliter la participation des collectivités ethnoculturelles au système électoral. Forts des conclusions et des recommandations de M<sup>me</sup> Tossutti, nous entendons préciser nos initiatives de rayonnement dans le cadre d'un plan stratégique à long terme. Nous amplifierons également nos consultations et nos partenariats avec les collectivités et les organisations ethnoculturelles. Notre but ultime est de mettre en œuvre une stratégie de rayonnement efficace et anticipatrice, qui garantira à tous les électeurs – peu importe leur origine ethnique ou leur langue maternelle – l'accès facile au vote. À cet égard, les articles du présent numéro nous seront d'une aide précieuse. ✕



Jean-Pierre Kingsley



# La participation électorale des groupes ethniques et immigrants au Canada

Jack Jedwab

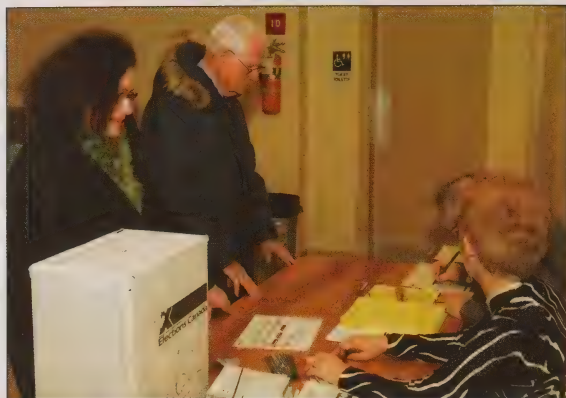
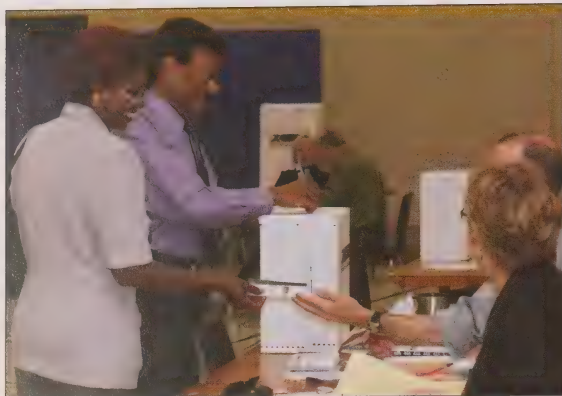
Directeur général, Association d'études canadiennes



Il est communément admis que le taux de participation des immigrants est moins élevé que celui des électeurs nés au Canada. Cette réalité masque toutefois la diversité des formes de participation des divers groupes ethnoculturels et ethnoraciaux du pays. Par exemple, le taux de participation autodéclaré varie entre certaines communautés d'origine européenne et non européenne. La mesure dans laquelle l'appartenance ethnique influence la participation est davantage affaire de conjectures que de contrôles empiriques. Relativement peu d'ensembles de données ont permis de procéder à des analyses de ce genre. L'Enquête sur la diversité ethnique de Statistique Canada jette un éclairage instructif sur la question. Les données révèlent en effet qu'il est beaucoup moins probable que les personnes établies au Canada entre 1991 et 2001 déclarent avoir voté que celles arrivées antérieurement. Les données montrent aussi pourtant que le taux de participation est plus élevé parmi les membres des minorités visibles nés à l'étranger que chez ceux nés au Canada. Ces constatations soulèvent des questions quant à la mesure dans laquelle l'enracinement accroît le taux de participation. Plus de répondants à identité ethnique forte que de répondants à identité faible disent avoir voté aux élections fédérales. L'appartenance ethnique ne semble donc pas réduire la participation électorale. Le présent article évoque la nécessité de revoir certaines idées reçues au sujet du lien entre ethnicité et participation électorale.

La population de Canadiens nés à l'étranger se compose en grande partie de personnes dont l'origine ethnique n'est ni britannique ni française. Comme on pense généralement que les immigrants sont moins portés à voter que les non-immigrants, les communautés ethniques minoritaires font l'objet d'une attention grandissante chez ceux qui s'inquiètent de la baisse de la participation électorale dans les pays démocratiques. Et comme près d'un Canadien sur cinq est né à l'étranger, il ne faut pas s'étonner de l'intérêt considérable que suscite ici la participation électorale des immigrants et des communautés ethniques.

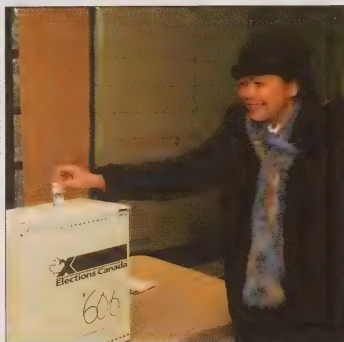
Ceux qui invoquent la dichotomie immigrant/non-immigrant pour expliquer les différences de participation électorale font parfois trop peu de cas de la diversité des antécédents ethnoculturels et ethnoraciaux des Canadiens nés à l'étranger. De fait, il n'est pas évident que les immigrants votent moins que les non-immigrants. Toutefois, certains groupes ethniques ont plus tendance à voter que d'autres et la différence est souvent associée à la « fraîcheur » de l'immigration de la communauté en question. À quelques exceptions près, le taux de participation autodéclaré varie entre communautés



d'origine européenne et non européenne. Néanmoins, dans plusieurs groupes non européens, le taux auto-déclaré de participation est plus élevé chez les Canadiens nés à l'étranger que chez ceux nés au Canada.

À l'aide des données de l'Enquête sur la diversité ethnique de 2002 de Statistique Canada, nous examinons les différences observées de la participation aux élections fédérales de plusieurs groupes européens et non européens. La manière la plus efficace d'analyser les observations concernant les Canadiens d'origine non européenne est de se servir des données sur les minorités visibles. (Pour Statistique Canada, font partie des minorités visibles les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche, selon la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.) Pour mieux comprendre la dichotomie électorale immigrant/non-immigrant, nous analysons le taux de participation autodéclaré des membres immigrants et non immigrants des minorités visibles. Les analystes de la participation électorale ont établi de fortes corrélations entre l'âge et le taux de participation et on trouvera certaines réponses à la question de savoir si l'identification ethnique joue également un rôle.

Photos : Elections Canada



*La définition multidimensionnelle de l'identité ethnique, composée d'éléments comme l'origine, l'ascendance, la langue et la religion, complique l'étude des corrélations entre ethnicité et participation électorale.*

Beaucoup de Canadiens pensent que le choix de l'électeur est souvent lié à l'identification ethnique. Un sondage réalisé en janvier 2006 par Ipsos Canada révèle que trois Canadiens sur quatre estiment que « les membres de certaines minorités ethniques du Canada ont tendance à voter en bloc pour un parti ou un candidat en particulier » [traduction]<sup>1</sup>. En revanche, dans le même sondage, deux tiers des répondants disent qu'ils ne seraient pas plus enclins à voter pour un candidat aux mêmes antécédents ethniques ou religieux que les leurs. Il y a lieu de noter qu'il était tout aussi improbable que le répondant immigrant et non-immigrant, des minorités visibles et

d'autres catégories, vote pour un candidat pour cette raison.

## Recherches sur l'ethnicité et la participation électorale

On ignore encore avec précision dans quelle mesure l'appartenance ethnique encourage les électeurs des minorités à participer aux élections. La manière dont l'appartenance ethnique influe sur cette participation a davantage fait l'objet de conjectures que d'essais empiriques. En réalité, à ce jour, relativement peu d'ensembles de données nous permettent d'établir un lien de causalité entre l'expression complexe de l'identité ethnique et certains aspects de la participation à la vie démocratique. L'analyse des liens entre ethnicité et vote se trouve compliquée d'autant par la définition multidimensionnelle de l'identité ethnique, composée d'éléments comme l'origine, l'ascendance, l'identité, la langue et la religion.

Dans l'étude du taux de participation des groupes ethniques, Black a mesuré l'influence relative de l'ethnicité et du lieu de naissance. Pondérant les variations attribuables au statut socio-économique, à l'âge, aux attitudes politiques et à l'adhésion associative, il a constaté que seuls les répondants des Antilles (tous nés à l'étranger) votaient

notablement moins que le groupe témoin : les Britanniques nés au Canada<sup>2</sup>. D'après Black, il est intéressant de constater que la prise en compte de la durée de résidence au Canada réduit, sans l'éliminer, la différence du vote des Antillais.

Lapp, en revanche, insiste sur le fait que tant les populations nées au Canada que nées à l'étranger se caractérisent par la diversité de leur composition ethnoculturelle<sup>3</sup>. Dans son étude des communautés ethniques de Montréal, Lapp relève que la participation de certains groupes ethniques est plus forte que la moyenne provinciale. Elle signale que c'est le cas de la communauté grecque mais non des communautés chinoise et juive de Montréal. Dans le cas des Italiens et des Portugais, le taux de participation égalait celui de la population en général. Lapp précise que ces variations sont présentes même en corrigeant des facteurs de citoyenneté, de période d'immigration et de langue parlée à la maison. Autrement dit, la participation ne dépend pas seulement de la longueur de la période passée au Canada. Lapp affirme donc que l'adaptation de l'immigrant n'est pas toujours la meilleure variable explicative de la participation électorale.

Souvent, derrière cette perception de dichotomie entre l'électeur immigrant et non immigrant, se profile la question de l'identification au Canada. Sous cet angle, certaines hypothèses peuvent être avancées au sujet de la mesure dans laquelle l'appartenance à un groupe ethnique réduit la participation au processus électoral. Les analyses portant sur l'intégration culturelle donnent à penser que les nouveaux venus connaissent moins bien les normes et les valeurs politiques du Canada que les Canadiens de naissance<sup>4</sup>. Le fait que les immigrants viennent de cultures

différentes peut aussi avoir une action différenciatrice sur leur participation à la vie politique du pays. Peut-être ont-ils du mal à transposer l'expérience politique de leur pays d'origine au processus politique canadien. Sont scrutées de plus en plus attentivement les explications de la faiblesse du taux de participation fondées sur les problèmes

*Les immigrants nés en Asie, au Proche-Orient et en Amérique latine déclarent un taux de participation plus bas aux élections fédérales que ne le font les électeurs nés au Canada.*

d'intégration culturelle. Contrairement aux conclusions sur le rôle des connaissances dans la formation de l'opinion publique, en effet, Bilodeau et Nevitte soutiennent que les connaissances factuelles au sujet du milieu d'accueil n'ont pas d'effets significatifs sur la façon dont les immigrants acquièrent confiance dans les institutions politiques du pays d'accueil. Les immigrants plus familiers avec la culture démocratique du pays d'accueil ne manifestaient ni plus ni moins de confiance que ceux qui l'étaient peu<sup>5</sup>.

Pour Lapp, il est possible que le degré d'intérêt pour la politique soit une considération importante dans l'explication des taux de participation. Les dirigeants de la communauté chinoise de Montréal interviewés par Lapp ont admis qu'il était difficile de convaincre les gens de voter en raison de leur peu d'intérêt pour la politique. Inversement, les chefs de la communauté grecque attribuent son taux de participation disproportionnellement élevé à un vif intérêt pour la politique.

Un sondage Environics, réalisé pour le compte de l'Association d'études

canadiennes en juillet et août 2004, a cherché à déterminer le degré d'intérêt pour la politique fédérale. L'enquête a révélé que 73 % des répondants estimaient que leur degré d'intérêt pour la politique n'avait pas changé à la suite de l'élection fédérale de 2004. Chez les autres répondants, toutefois, un plus grand nombre a déclaré que leur intérêt

s'était accru (19 %) au lieu de diminuer (8 %). En moyenne, les immigrants interrogés étaient beaucoup plus enclins à signaler un intérêt grandissant pour la politique.

C'était particulièrement

le cas des immigrants non européens, 30 % d'entre eux indiquant un intérêt accru pour la politique après la campagne de 2004, 60 % n'indiquant aucun changement et 10 % signalant une baisse d'intérêt<sup>6</sup>.

### **Concentration des immigrants et taux de participation : élections fédérales de 2004 et 2006**

Les résultats des élections fédérales de 2004 et 2006 révèlent que les circonscriptions à forte concentration d'immigrants ont affiché un taux de participation inférieur à la moyenne. En 2001, près de 90 % de tous les immigrants étaient domiciliés dans les provinces de l'Ontario, de Québec et de la Colombie-Britannique – particulièrement dans les régions de Toronto, Vancouver et Montréal. Comme l'indique le tableau 1, les circonscriptions à plus fort pourcentage d'immigrants se trouvent dans ces zones métropolitaines.

Une analyse par bureau de scrutin permettrait certes de mieux savoir la mesure dans laquelle les groupes

d'immigrants ont participé aux élections fédérales de 2004 et 2006. Néanmoins, les chiffres globaux montrent que le taux de participation des circonscriptions où se trouvent le plus grand nombre d'immigrants est à tout le moins inférieur à la moyenne dans le reste de leurs provinces respectives. En 2006, le taux de participation nationale était de 64,7 % (60,9 % en 2004) : en Ontario, le taux de participation fédérale était de 66,6 % (61,8 en 2004); en Colombie-Britannique, 63,7 % (63,3 % en 2004) et au Québec, 63,9 % (60,5 % en 2004). Le tableau 1 montre que les 15 circonscriptions au nombre le plus élevé d'immigrants ont généralement suivi la tendance. De fait, dans plusieurs circonscriptions de l'Ontario à forte population d'immigrants, l'augmentation en pourcentage du taux de participation pour l'élection fédérale de 2006 est plus importante que dans la province dans son ensemble.

### Groupe ethniques et immigrants : taux de participation déclaré

En réponse à un sondage, les Canadiens dans leur ensemble tendent à déclarer un taux de participation plus élevé que ne l'indiquent les résultats réels des élections. Le phénomène est souvent attribué au fait qu'il est bien vu de dire que l'on a voté. Néanmoins, des enseignements peuvent être tirés de l'examen des intentions des électeurs, qui donnent une idée de l'importance et du prix qu'ils attachent à l'exercice du droit de vote. Plus de 27 000 personnes se désignant comme électeurs admissibles à l'élection fédérale de 2000 ont participé à l'Enquête sur la diversité ethnique (EDE) de 2002<sup>7</sup>. Les données de l'EDE révèlent qu'il y a peu de différences entre la mesure dans laquelle ont déclaré avoir

voté aux élections fédérales les non-immigrants (78,8 %) et les immigrants admissibles (77,6 %). Toutefois, l'enquête met au jour un écart considérable entre le taux de participation fédéral déclaré des immigrants arrivés avant 1991 (83,4 %) et ceux arrivés entre 1991 et 2001 (53 %). Des schémas divergents de participation déclarée entre immigrants européens et non-européens sont à l'origine de ces résultats. Le tableau 2 montre que les immigrants nés en Asie, au Proche-Orient et en Amérique latine déclarent

un taux de participation plus bas aux élections fédérales que ne le font les électeurs nés au Canada. Les immigrants nés dans les pays européens ont tendance à déclarer un taux de participation plus élevé que les personnes nées ici.

Le tableau 3 illustre en outre les différences de taux de participation auto-déclaré à l'élection fédérale de 2000 entre les personnes nées dans certains pays européens et celles nées dans certains pays d'Asie. Les personnes

**Tableau 1**  
**Taux de participation aux élections fédérales de 2004 et 2006 dans les 15 circonscriptions fédérales ayant la plus forte population d'immigrants**

Endroit	Pourcentage de la population de la circonscription née à l'extérieur du Canada	Taux de participation à l'élection fédérale de 2004	Taux de participation à l'élection fédérale de 2006
Ensemble du Canada	–	60,9	64,7
Scarborough–Rouge River	66,7	51,1	57,0
Scarborough–Agincourt	64,0	56,4	61,7
York-Ouest	61,2	48,5	57,9
Markham–Unionville	60,0	56,1	61,7
Don Valley-Est	59,6	59,4	63,8
Mississauga Est–Cooksville	58,0	52,4	58,3
Vancouver-Sud	57,7	55,8	56,4
Richmond	57,2	56,7	56,3
York-Centre	57,0	56,8	61,1
Etobicoke-Nord	55,8	51,0	59,0
Davenport	55,5	52,9	60,6
Vancouver Kingsway	55,0	58,0	58,7
Mississauga–Brampton-Sud	53,6	53,8	60,0
York-Sud–Weston	53,5	51,7	60,0
Saint-Laurent–Cartierville	46,9	54,3	55,3
Burnaby–New Westminster	46,0	59,0	60,1

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada, 2001; et Élections Canada, Résultats officiels du scrutin, 2004 et 2006

nées en Inde échappent à la différence entre population européenne et population asiatique.

Les différences constatées ci-dessus se reflètent dans les données de l'EDE sur le taux de participation autodéclaré des

minorités visibles. Les électeurs admissibles qui n'appartiennent pas à une minorité visible déclarent habituellement un taux de participation supérieur à la moyenne. Ce qui frappe le plus au tableau 4, ce sont les différences entre les membres nés au Canada et les membres nés à l'étranger des mêmes groupes. À l'exception des répondants japonais, les immigrants ont tendance à autodéclarer un taux plus élevé de participation que les non-immigrants. Ces résultats indiquent qu'il faut analyser davantage le lien entre la situation d'immigrant et la situation de minoritaire et son influence sur le taux de participation.

Le taux de participation plus faible des jeunes Canadiens est largement attesté. Comme l'âge moyen des groupes de minorités visibles est plus bas que celui de la population blanche, il est utile d'examiner le taux de participation déclaré par cohorte d'âge. Comme le montre le tableau 5, il existe des différences marquées entre le taux de participation déclaré des 18 à 24 ans et celui des 45 à 54 ans.

### Appartenance ethnique, identification nationale et taux de participation

Les trois quarts au moins des répondants à l'EDE trouvent importante l'identité ethnique (31 377 sur 41 695 lui accordent une importance de 4 ou 5 sur une échelle de 5). Rien dans l'EDE ne vient étayer l'idée qu'une appartenance ethnique forte se traduit par un taux de participation faible. Comme l'indique le tableau 6, que le facteur considéré soit l'identité ou l'appartenance, ceux qui éprouvent un lien ethnique fort ont tendance à déclarer un taux de participation élevé. L'EDE révèle que plus de 8 Canadiens sur 10 ayant déclaré que leur identité

**Tableau 2**  
**Taux autodéclaré de participation électorale pour certaines minorités aux élections fédérales de 2000 selon le lieu de naissance**

Lieu de naissance	Ont voté	N'ont pas voté	Total des électeurs admissibles interrogés	Taux de participation déclaré
Canada	21 290	5 738	27 028	78,8
Europe	3 067	519	3 586	87,6
Afrique	267	69	336	79,4
États-Unis	305	86	391	78,0
Amérique centrale, Amérique du Sud, Caraïbes et Bermudes	607	220	827	73,3
Asie et Proche-Orient	1 713	722	2 435	70,4

Source : Enquête sur la diversité ethnique, Statistique Canada et ministère du Patrimoine canadien, 2002

**Tableau 3**  
**Taux autodéclaré de participation aux élections fédérales de 2000 selon certains lieux de naissance**

Lieu de naissance	Ont voté	N'ont pas voté	Total des électeurs admissibles interrogés	Taux de participation déclaré
Canada	21 290	5 738	27 028	78,8
Italie	470	34	504	94,0
Pays-Bas	210	14	224	93,7
Royaume-Uni	731	115	846	86,4
Allemagne	318	52	370	85,9
Pologne	245	66	301	81,6
Inde	292	68	360	81,1
Portugal	194	49	243	79,8
États-Unis	305	86	391	78,0
Philippines	220	71	291	75,6
République populaire de Chine	263	110	373	70,5
Région administrative spéciale de Hong Kong	277	151	428	64,7

Source : Enquête sur la diversité ethnique, Statistique Canada et ministère du Patrimoine canadien, 2002

**Tableau 4**  
**Taux autodéclaré de participation de**  
**certaines minorités visibles à l'élection**  
**fédérale de 2000 selon la naissance**  
**au pays ou à l'étranger**

Groupe	Taux pour l'ensemble de l'électorat	Né au Canada	Né à l'extérieur du Canada
Non-membre d'une minorité visible	81,8	80,9	83,6
Sud-Asiatiques	70,9	60,4	78,2
Philippins	69,7	59,6	75,6
Arabes	65,5	55,9	75,1
Noirs	61,8	53,2	74,6
Chinois	64,9	62,8	65,8
Japonais	75,8	77,1	60,8

Source : Enquête sur la diversité ethnique, Statistique Canada et ministère du Patrimoine canadien, 2002.

ethnique est importante ont déclaré avoir voté à l'élection fédérale de 2000, par rapport à environ deux tiers qui ont répondu que l'identité ethnique n'avait aucune importance. L'appartenance ethnique ne semble donc pas avoir réduit la participation. Le tableau 6 révèle également qu'un fort sentiment

d'appartenance à un groupe ethnique ou culturel a peu d'effet à la baisse sur le taux de participation déclaré.

L'EDE révèle qu'un plus grand nombre de ceux qui indiquent avoir un degré élevé d'appartenance au Canada ont tendance à déclarer avoir voté aux

**Tableau 5**  
**Taux de participation autodéclaré**  
**à l'élection fédérale de 2000 de certaines**  
**minorités visibles selon certaines cohortes**  
**d'âge**

Groupe	18-24	45-54
Non-membre d'une minorité visible	50,0	88,9
Japonais	49,0	85,7
Sud-Asiatiques	49,2	85,0
Noirs	32,8	85,0
Philippins	52,2	79,7
Chinois	37,0	73,9
Arabes	40,0	di
<b>Total</b>	<b>47,7</b>	<b>87,6</b>

Source : Enquête sur la diversité ethnique, Statistique Canada et ministère du Patrimoine canadien, 2002.

di (donnée infime) = il y a trop peu de répondants pour effectuer une analyse statistique.

élections fédérales. Toutefois, les données de l'EDE indiquent également qu'un degré d'appartenance fort à la communauté ethnique n'implique pas un degré d'appartenance faible au Canada, si bien que l'on aurait tort de postuler que les groupes ethniques minoritaires participent moins en raison d'une identification nationale moindre. À l'aide de ces données, Jantzen<sup>8</sup> fait observer que parmi les divers groupes ethnoculturels et ethno-raciaux minoritaires, une proportion importante déclare éprouver un fort sentiment d'appartenance au Canada.

## Conclusion

Les résultats de l'EDE soulèvent plusieurs questions au sujet du taux de participation des immigrants et des membres des communautés ethniques. À première vue, on pourra être frappé par la nature contradictoire des données empiriques quand il s'agit du taux de participation. Les données sur les

**Tableau 6**  
**Importance de l'identité ethnique et de l'appartenance à**  
**un groupe ethnique et taux de participation autodéclaré à**  
**l'élection fédérale de 2000**

Degré d'importance	Identité ethnique – Taux de participation	Appartenance ethnique – Taux de participation	Degré d'appartenance
1 – sans importance	66,8	77,3	1 – pas fort du tout
2	67,2	77,8	2
3	72,5	78,1	3
4	75,1	78,2	4
5 – très important	82,3	80,7	5 – extrêmement fort

Source : Enquête sur la diversité ethnique, Statistique Canada et ministère du Patrimoine canadien, 2002.

**Tableau 7**  
**Vote autodéclaré à l'élection fédérale**  
**de 2000 selon le sentiment déclaré**  
**d'appartenance au Canada, 2002**

Sentiment d'appartenance au Canada	Taux de participation
1 – pas fort du tout	62,5
2	69,1
3	70,0
4	75,5
5 – extrêmement fort	82,7

Source : Enquête sur la diversité ethnique, Statistique Canada  
et ministère du Patrimoine canadien, 2002

Photo : PC (Frank Quinn)



*Des membres de la communauté philippine accueillent la reine Elizabeth II à Toronto, lors de sa visite au Canada en 2002.*

circonscriptions électorales à forte concentration d'immigrants montrent que le taux de participation est moins élevé chez les Canadiens nés à l'étranger. Les données de l'EDE révèlent que ceux qui se sont établis au Canada entre 1991 et 2001 étaient beaucoup moins portés que ceux arrivés avant 1991 à déclarer qu'ils votaient. Comme beaucoup d'immigrants de fraîche date vivent

à une minorité visible nés au Canada, qui déclarent souvent un taux de participation largement inférieur aux élections fédérales que leurs correspondants immigrants.

Un sondage Environics a constaté que 41 % des Canadiens pensent que la principale cause de la baisse de la participation électorale est que leur vote

est sans effet. C'est de loin la raison la plus importante donnée par les répondants<sup>9</sup>.

La façon dont les questions d'identité influent sur le taux de participation doit être examinée

qu'elles peuvent ajouter à l'indifférence ou au sentiment d'impuissance de l'électeur. Si les résultats de l'EDE cités ici sont justes, il est donc essentiel de comprendre pourquoi les jeunes des minorités visibles du Canada en particulier disent se prêter si peu au processus électoral. C'est une question qui mérite plus ample étude. ✕

*L'âge, l'ascendance ethnoculturelle et le lieu de résidence, entre autres facteurs, contribuent tous d'une manière quelconque à déterminer le taux de participation.*

dans les circonscriptions urbaines figurant au tableau 1, le taux de participation inférieur à la moyenne ne semble pas étonnant. Pourtant, l'idée que l'enracinement au Canada contribue à l'élévation du taux de participation est remise en question par les chiffres de l'EDE relatifs aux jeunes appartenant

de plus près. Il est vraisemblable que l'âge, l'ascendance ethnoculturelle et le lieu de résidence, entre autres facteurs, contribuent tous d'une manière quelconque à déterminer le taux de participation. L'assertion faite ici est que certaines attitudes ethniques sont un frein de plus à cette participation en ce

## NOTES

1. Ipsos Canada, « Canadian Immigration And Ethnicity – Where Do Voters Stand? », 11 janvier 2006.
2. Jerome H. Black, « Ethnic Minorities and Mass Politics in Canada: Some Observations in the Toronto Setting », *Revue internationale d'études canadiennes*, n° 3, 1991, p. 129-151.
3. Miriam Lapp, « Ethnic Group Leaders and the Mobilization of Voter Turnout: Evidence from Five Montreal Communities », *Études ethniques du Canada*, vol. XXXI, n° 2, 1999, p. 17-42.
4. David Bell et Lorne Tepperman, *The Roots of Disunity: A Look at Canadian Political Culture*, McClelland and Stewart, Toronto, 1979.
5. Antoine Bilodeau et Neil Nevitte, communication préparée pour le congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Halifax, 2003.
6. Jack Jedwab, « Apathie, protestation et convergence dans la politique canadienne : élection fédérale 2004 post mortem », <[www.acs-aec.ca/Polls/5-10-2004\\_fr.pdf](http://www.acs-aec.ca/Polls/5-10-2004_fr.pdf)>.
7. Enquête sur la diversité ethnique, Statistique Canada et ministère du Patrimoine canadien, 2002.
8. Lorna Jantzen, « L'avantage d'analyser les attitudes ethniques par catégorie de génération. Résultats de l'enquête sur la diversité ethnique », communication présentée à la conférence Perspectives canadiennes et françaises sur la diversité, Ottawa, 16 octobre 2003, <[www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/diversity2003/jantzen\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/diversity2003/jantzen_f.cfm)>.
9. Jack Jedwab, *ibid.*



# Rattraper le temps perdu

## Le taux de vote des immigrants au Canada



Stephen White

Candidat au doctorat, Département de science  
politique, Université de Toronto

Neil Nevitte

Professeur, Département de science politique  
Université de Toronto

André Blais

Professeur, Département de science politique  
Université de Montréal

Joanna Everitt

Professeure agrégée, Département d'histoire et de  
science politique, Université du Nouveau-Brunswick

Patrick Fournier

Professeur adjoint, Département de science politique  
Université de Montréal

Elisabeth Gidengil

Professeure, Département de science politique  
Université McGill

Le présent article compare les facteurs qui déterminent le taux de participation électorale des Canadiens de naissance et des Canadiens nés à l'étranger, en utilisant les résultats concernant des échantillons combinés de ces deux groupes respectifs dans le cadre de l'Étude électorale canadienne (EEC) de 1988, 1993, 1997, 2000 et 2004. Il paraît plausible de supposer que les taux de participation électorale des immigrants pourraient être différents de ceux des Canadiens d'origine. Le tableau obtenu est toutefois beaucoup plus complexe qu'on n'aurait pu le prévoir. Les résultats de l'EEC indiquent qu'un pourcentage similaire d'immigrants et de Canadiens de naissance se prévalent de leur droit de vote. Ils montrent aussi que la courbe d'apprentissage politique des immigrants est plus abrupte, mais qu'ils parviennent à rattraper le temps perdu.

Lors de l'élection générale fédérale de 2006, le Parti conservateur du Canada a déployé des efforts concertés pour gagner des voix dans un secteur habituellement fidèle au Parti libéral du Canada, à savoir celui des communautés d'immigrants<sup>1</sup>. Les stratégies des partis fédéraux ont souligné le fait que ce vaste bassin hétérogène d'électeurs n'avait jamais vraiment été au centre de la concurrence entre les partis. Bien qu'environ un Canadien sur cinq soit né à

l'étranger, nous en connaissons relativement peu sur leur participation électorale.

Cet article porte sur deux questions relatives au taux de participation électorale des immigrants au Canada. Premièrement, le taux de participation électorale des Canadiens nés à l'étranger est-il supérieur, inférieur ou semblable à celui des Canadiens de naissance? Deuxièmement, les facteurs qui

expliquent les variations dans les taux de participation électorale chez les immigrants et chez les Canadiens d'origine sont-ils semblables ou différents? Nous examinerons ces questions à l'aide des données provenant des échantillons combinés, respectivement de Canadiens de naissance et de Canadiens nés à l'étranger, de l'Étude électorale canadienne (EEC) de 1988, 1993, 1997, 2000 et 2004<sup>2</sup>. Les données indiquent que les immigrants doivent surmonter une courbe d'apprentissage abrupte en matière de politique; ils ont un déficit quant à l'expérience réelle en matière de politique canadienne. Toutefois, les données indiquent aussi qu'ils sont capables de rattraper le temps perdu et qu'ils le font.

## Ressources de facilitation et de motivation et taux de participation

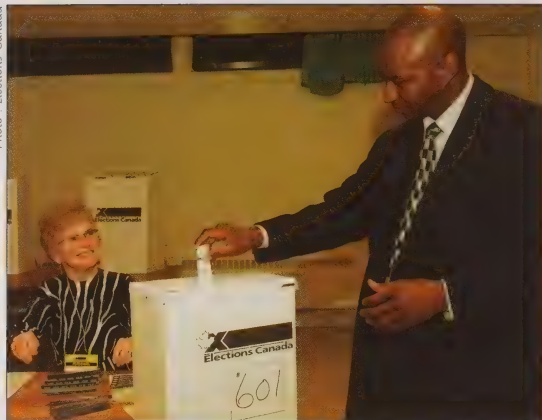
La plupart des analystes du comportement des électeurs s'entendent pour dire que le taux de participation électorale varie selon une combinaison de facteurs de facilitation et de motivation. Les seconds touchent au niveau d'intérêt et à la perception de l'efficacité politique, tandis que les premiers peuvent comprendre un revenu élevé, un niveau de scolarité supérieur ou bien une vaste expérience politique. Au total, les données permettent de conclure que plus une personne réunit un nombre élevé de ces ressources, plus elle est susceptible d'exercer son droit de vote<sup>3</sup>.

Il n'est pas certain qu'en raison de ces facteurs les immigrants au Canada exercent leur droit de vote en nombre relativement plus grand ou non que leurs concitoyens nés au Canada. D'une part, il existe des motifs raisonnables de supposer que le taux de participation électorale pourrait être inférieur chez

les immigrants canadiens que chez les Canadiens de naissance. Après tout, les immigrants ont connu des systèmes politiques différents – parfois radicalement différents – et leur expérience du système politique canadien est moindre que celle des personnes nées au Canada. Par conséquent, la courbe d'apprentissage politique des immigrants est beaucoup plus abrupte que celle des Canadiens de naissance et cela risque davantage de constituer un obstacle à leur participation électorale. Il est aussi possible que de nombreux Canadiens nés à l'étranger manquent de temps et d'argent, ressources socioéconomiques qui facilitent la participation électorale.

D'un autre côté, on pourrait en toute logique penser, au contraire, que les immigrants canadiens seraient plus susceptibles d'exercer leur droit de vote que les Canadiens de naissance. En effet, un nombre grandissant d'immigrants proviennent de pays où la population n'a pas la possibilité de voter et, par conséquent, ils pourraient être moins enclins que les Canadiens de naissance à tenir leur droit de vote

Photo : Elections Canada



*Le niveau de scolarité universitaire, l'ampleur du revenu et l'intérêt politique ont plus d'influence sur le taux de participation des Canadiens de naissance que sur celui des immigrants.*

à la politique canadienne, ils sont dotés des ressources cognitives de base qui facilitent l'exercice du droit de vote. Les immigrants ont en général un niveau d'éducation supérieur à celui des Canadiens de naissance parce que, depuis 1967, la politique d'immigration du Canada favorise les candidats bien scolarisés ainsi que les travailleurs spécialisés<sup>4</sup>.

## Données de l'Étude électorale canadienne

Comme point de départ, nous examinerons les observations fondamentales à propos des différences entre les taux de participation électorale des Canadiens de naissance et des Canadiens nés à l'étranger. Dans

l'ensemble, les données sont quelque peu décevantes : en définitive, les immigrants ne sont ni plus ni moins enclins à voter que les Canadiens de nais-

*En définitive, les immigrants ne sont ni plus ni moins enclins à voter que les Canadiens de naissance.*

sance. Qui plus est, même si un grand nombre d'immigrants n'ont pas suffisamment de temps, d'argent ou d'expérience pertinente pour participer

sance. Cependant, ce n'est pas parce que les taux de participation électorale des deux groupes sont relativement semblables que l'on peut conclure que

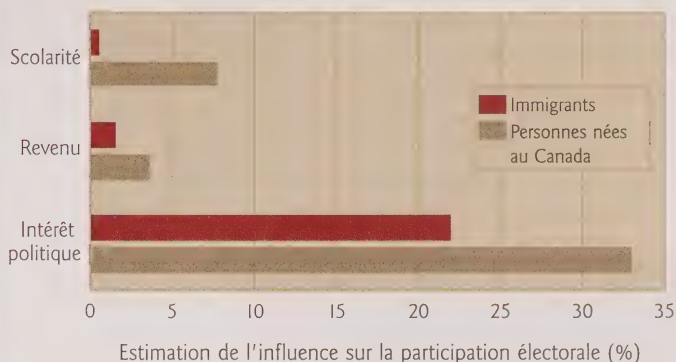
leurs facteurs de motivation respectifs sont exactement les mêmes. Pour examiner la question, nous avons analysé l'incidence distincte de l'âge, du revenu, du niveau de scolarité et de l'intérêt des immigrants et des Canadiens de naissance sur leur taux de participation électorale. Nous avons estimé par des méthodes statistiques quelle pourrait être l'influence de chacun de ces facteurs sur le taux de participation, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Par exemple, la différence entre le taux de participation électorale des répondants n'ayant pas de diplôme d'études secondaires et de ceux détenant un diplôme d'études universitaires ont été estimés en supposant que tous les répondants avaient le même âge, qu'ils se situaient dans la même fourchette salariale et qu'ils avaient un niveau d'intérêt similaire à l'égard de l'élection<sup>5</sup>.

Ces ressources de facilitation et de motivation ont une grande influence sur le taux de participation électorale des Canadiens de naissance, mais beaucoup moins sur celui des immigrants canadiens. L'influence distincte du niveau de scolarité, du revenu et de l'intérêt politique sur le taux de participation électorale des Canadiens de naissance est statistiquement robuste et significative; elle dépasse largement les estimations correspondantes pour le taux de participation électorale des immigrants (voir figure 1). Les Canadiens de naissance qui ont fait des études universitaires sont environ huit points de pourcentage plus enclins à exercer leur droit de vote que ceux qui ne possèdent aucun diplôme d'études secondaires. À l'inverse, moins d'un point de pourcentage sépare ces deux groupes chez les immigrants. L'écart entre l'effet du revenu sur le taux de participation électorale chez les Canadiens de naissance et chez les

immigrants est moins marqué, mais il va dans la même direction : chez les premiers, la participation électorale de ceux qui ont un revenu élevé est supérieure de trois points et demi de pourcentage par rapport à ceux à faible revenu. Chez les immigrants canadiens, on ne remarque qu'une légère différence de un point et demi de pourcentage

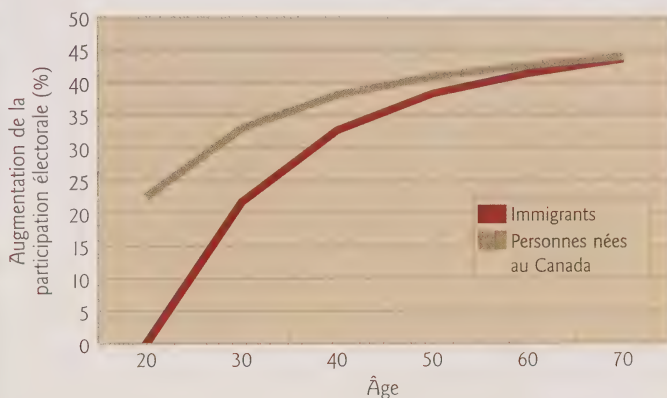
entre les répondants à revenu élevé et à faible revenu. On observe la même tendance pour ce qui est de l'intérêt politique. Les Canadiens de naissance qui s'intéressent de près à la politique sont 33 points de pourcentage plus enclins à voter que ceux dont l'intérêt politique est faible. Là encore, parmi les immigrants canadiens, l'écart

**Figure 1**  
Estimation de l'influence des facteurs de facilitation et de motivation sur la participation électorale



Source : Étude électorale canadienne, de 1988 à 2004

**Figure 2**  
Estimation de l'augmentation de la participation électorale selon l'âge des répondants



Note : Le taux de participation électorale des immigrants de 20 ans est utilisé comme point de comparaison.

Source : Étude électorale canadienne, de 1988 à 2004

correspondant s'inscrit dans le même sens, mais il se situe à seulement 22 points de pourcentage. Les immigrants qui n'ont pas les mêmes niveaux de scolarité ou de revenu et qui n'ont pas le même degré d'intérêt pour la politique et les élections exercent leur droit de vote dans des proportions similaires.

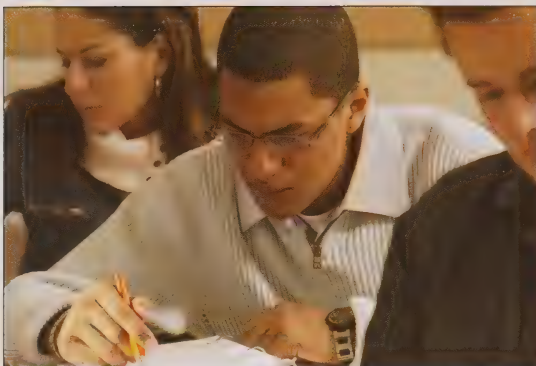
On constate des résultats surprenants si l'on examine l'incidence de l'expérience en matière de politique canadienne sur le taux de participation électorale<sup>6</sup>. Pour les personnes nées au Canada, l'âge traduit parfaitement leur niveau d'expérience en matière de politique canadienne : les citoyens les plus âgés ont tout simplement vécu davantage d'élections que leurs concitoyens plus jeunes. Évidemment, pour ce qui est

50 ans est d'environ 40 points de pourcentage, toutes autres choses étant égales par ailleurs. À l'opposé, l'écart entre le taux de participation électorale des Canadiens de naissance de ces âges se situe à moins de 20 points de pourcentage (voir figure 2).

Cette observation soulève automatiquement une autre question : pourquoi l'âge exerce-t-il une si grande influence sur le taux de participation électorale des immigrants canadiens? Il existe une vaste documentation sur le fossé entre les générations en matière de participation électorale des Canadiens d'origine. Non seulement les jeunes Canadiens de naissance sont-ils

moins enclins que leurs aînés à exercer leur droit de vote, mais ceux des générations plus récentes sont encore moins portés à voter que ne l'étaient leurs prédécesseurs au même âge<sup>7</sup>. Est-il possible que les données présentées dans cet article reflètent en définitive les écarts entre générations plutôt que les différences liées à l'expérience en matière d'élections canadiennes? En un mot, non. Dans la mesure où l'on constate des différences entre les générations, on pourrait s'attendre à ce que la corrélation négative entre l'âge et le taux de participation électorale soit plus prononcée chez les Canadiens de naissance que chez les immigrants canadiens. Après tout, ces derniers sont plus nombreux à avoir vécu leurs années d'apprentissage dans un autre pays.

Photo : iStock



*La tendance des jeunes Canadiens à voter dans une moins grande proportion que leurs aînés, fait bien établi, est encore plus prononcée chez certains groupes d'immigrants.*

*L'expérience au chapitre de la politique canadienne détermine principalement le taux de participation électorale des immigrants canadiens.*

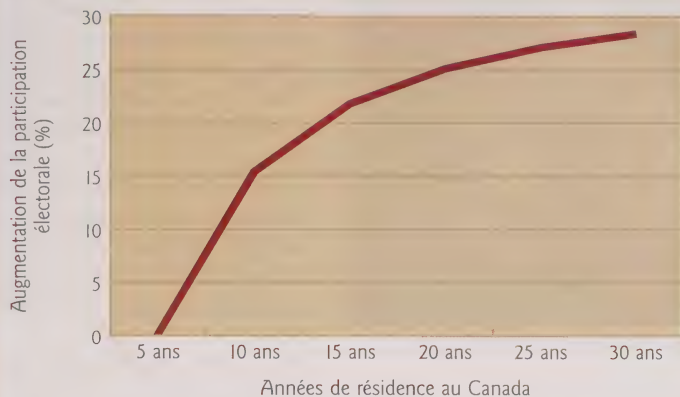
des immigrants, l'âge est une mesure moins représentative de l'expérience de la politique canadienne. De par leur situation, ils ont d'abord connu le système politique de leur pays d'origine, et la portée de cette expérience peut varier d'un immigrant à l'autre. Accumuler l'expérience de la politique canadienne au fil des ans influence certainement beaucoup le taux de participation électorale des Canadiens de naissance. Cependant, l'observation la plus frappante que nous ayons faite dans le cadre de notre examen est que l'âge semble être un indicateur encore plus important du taux de participation électorale des immigrants. Selon nos estimations, l'écart entre le taux de participation électorale d'un immigrant canadien de 20 ans et d'un autre de

## Comprendre l'influence de l'expérience

Même si l'hypothèse fondée sur les générations peut être réfutée, fournir une interprétation fiable de l'influence de l'âge sur le taux de participation électorale des immigrants canadiens constitue malgré tout un défi, parce qu'il est difficile de déterminer avec certitude ce que l'âge des immigrants permet de mesurer. Est-ce qu'il indique l'expérience politique accumulée au Canada? Est-il représentatif de l'expérience politique accumulée à la fois au Canada et dans le pays d'origine? Ou bien reflète-t-il le moment dans le cycle de vie des immigrants canadiens où ils ont quitté leur pays d'origine?

Il est tout à fait possible que le nombre total d'années d'expérience politique des immigrants, celles accumulées au Canada aussi bien que dans leur pays d'origine, soit un facteur important pour déterminer s'ils votent ou non. Il est nécessaire de comprendre les nuances de cette influence. D'une part, le degré d'adaptation des immigrants au système politique canadien dépend du nombre d'années d'expérience accumulées sous le régime politique du Canada : par exemple, plus ils ont

**Figure 3**  
**Estimation de l'augmentation de la participation électorale**  
**selon le nombre d'années de résidence au Canada**  
**(immigrants au Canada seulement)**



Note : Le taux de participation électorale chez les immigrants qui vivent au Canada depuis cinq ans est utilisé comme point de comparaison.

Source : Étude électorale canadienne, de 1988 à 2004

connu d'élections canadiennes, plus ils sont enclins à voter. Le fait qu'aux États-Unis le taux de participation électorale de différents groupes d'immigrants augmente en fonction de leur

Ces prédispositions deviennent ancrées dans une relativement courte période, et il devient difficile de les changer après les années d'apprentissage. Par conséquent, les orientations envers la

politique développées tôt dans la vie poussent les gens à éviter ou à rejeter les messages perçus dans l'environnement qui vont à l'encontre de ces orientations<sup>9</sup>. Dans

cette optique, on peut avancer que plus les immigrants ont vécu dans leur pays d'origine, moins ils sont portés à voter.

D'un autre point de vue, on peut toutefois croire qu'un changement dans l'environnement de l'apprentissage politique n'entraîne qu'une très faible incidence sur l'acquisition des normes et des comportements à l'égard de la politique. En l'occurrence, on dirait que les immigrants sont capables de tirer des leçons de tous leurs antécédents et de transférer ces leçons dans leur nouvel

environnement<sup>10</sup>. Selon Jerome Black, [traduction] « Plus importante encore que le contexte particulier dans lequel l'expérience politique se déroule est l'expérience réelle en matière de politique, c'est-à-dire que c'est l'accumulation de l'expérience – et l'intérêt – en matière de politique en soi qui importe le plus »<sup>11</sup>. Cette perspective implique que l'âge est le facteur qui compte vraiment comme mesure de l'expérience totale en politique.

Afin de déterminer ce qui pousse réellement les immigrants canadiens les plus âgés à voter en plus grand nombre que les plus jeunes, nous avons élaboré une deuxième façon d'analyser les données qui tient compte des effets distincts de l'âge, de la durée de la période de résidence dans le pays d'origine et du nombre d'années vécues sous le système politique canadien<sup>12</sup>. Ces conclusions démontrent que c'est l'expérience au chapitre de la politique canadienne qui détermine principalement le taux de participation électorale des immigrants canadiens (voir figure 3). Lorsque l'âge, la durée de résidence dans le pays d'origine et toutes les autres variables des analyses précédentes sont maintenus constants, l'ampleur de l'expérience en matière de politique canadienne a une incidence forte et positive sur le taux de participation électorale. Selon nos estimations, la probabilité qu'un immigrant établi au Canada depuis 10 ans exerce son droit de vote est de 15 points de pourcentage plus élevée que celle d'un immigrant établi au Canada depuis seulement 5 ans. Après environ 20 ans au Canada, l'influence de l'expérience sur la participation électorale plafonne. Fait intéressant, ni l'âge ni la durée de résidence au pays d'origine n'ont une influence distincte statistiquement significative sur le taux de participation électorale.

*Cette obligation perçue pourrait être le facteur essentiel qui détermine si les Canadiens naturalisés choisissent d'aller aux urnes ou non.*

nombre d'années de résidence au pays milite certainement en faveur d'une pareille interprétation<sup>8</sup>.

D'un autre côté, l'âge d'un immigrant peut donner un indice de l'expérience accumulée avant son arrivée au Canada. Or, la difficulté d'adaptation au système politique canadien peut être d'autant plus grande que l'immigrant a vécu longtemps dans son pays d'origine. La majorité des prédispositions à l'égard de la politique sont acquises tôt dans la vie durant les années d'apprentissage.



*Des immigrants asiatiques arrivent au centre d'immigration de l'aéroport international de Vancouver.*

## Une courbe d'apprentissage plus abrupte pour les immigrants

Les données présentées ici brossent un tableau plus complexe que nous n'aurions prévu en ce qui concerne le taux de participation électorale des immigrants. Les données de l'Étude électorale canadienne (EEC) indiquent que la courbe d'apprentissage politique est plus abrupte pour les immigrants, mais de toute évidence, ils peuvent rattraper le temps perdu. En bout de ligne, le manque d'expérience quant au système politique canadien n'empêche pas vraiment les immigrants de voter. Cependant, plusieurs des autres ressources qui facilitent normalement la participation électorale – ressources socioéconomiques, niveau de scolarité et intérêt politique – ont une influence plus faible chez les immigrants que chez les Canadiens de naissance.

## Conclusion

Les immigrants font face à de nombreuses difficultés dès leur arrivée au Canada, et il est tout à fait compréhensible que leur participation

électorale ne soit pas nécessairement leur principale priorité. L'intégration des immigrants à la politique conventionnelle, tout comme pour les Canadiens de naissance, s'avère être graduelle : leur degré d'expérience politique concrète ne s'accumule que d'une manière progressive. Toutefois, les immigrants sont confrontés à un obstacle additionnel : lorsqu'ils arrivent au Canada, ils n'ont aucune base d'expérience concrète de la politique canadienne sur laquelle ils peuvent s'appuyer. L'EEC donne à penser que les immigrants canadiens pallient ce manque d'expérience politique plus rapidement et plus complètement qu'on ne pourrait le supposer. Même si la politique n'est pas une très grande priorité pour eux, les immigrants recueillent avec le temps suffisamment d'information pour savoir quand ils doivent voter, s'ils vont le faire ou non, et pour qui ils voteront.

Il reste toutefois au moins deux autres questions à propos de la participation électorale des immigrants canadiens auxquelles nous n'avons pas de réponse. Premièrement, pourquoi les Canadiens nés à l'étranger réussissent-ils à

surmonter la courbe d'apprentissage abrupte auxquelles ils sont confrontés en ce qui concerne l'exercice de leur droit de vote? Une grande motivation qui pourrait pousser les immigrants à exercer leur droit de vote – que nous n'avons pas pu mesurer dans la présente analyse – est le sentiment que voter est un devoir de citoyen<sup>13</sup>. Cette obligation perçue pourrait être le facteur essentiel qui détermine si les Canadiens naturalisés choisissent d'aller aux urnes ou non, particulièrement s'ils proviennent d'un pays où les droits démocratiques sont au mieux fragiles. Dans un même ordre d'idées, une autre motivation pour voter pourrait être le désir de prendre la place qui leur revient. Les immigrants intègrent les normes et les comportements de la collectivité locale dans un effort volontaire de s'intégrer<sup>14</sup>.

Deuxièmement, pourquoi l'influence de certains facteurs sur le vote, comme le niveau de scolarité, le revenu et l'intérêt politique, est-elle moindre chez les immigrants que chez les personnes nées au Canada? Il est possible que puisque les immigrants ressentent un sens du devoir de voter plus marqué que les Canadiens de naissance, ils pourraient être plus enclins à voter peu importe leur degré d'intérêt politique ou leur situation socioéconomique. Une autre possibilité pourrait être que les liens sociaux profonds que tissent les immigrants au sein de leurs communautés respectives contribuent à favoriser la participation électorale. Après tout, des liens solides au sein de la communauté sont un des principaux éléments expliquant pourquoi les Afro-Américains aux États-Unis sont davantage actifs sur le plan politique que ne le laisseraient supposer leurs antécédents socioéconomiques<sup>15</sup>.

Au début de cet article, nous avançons que certaines ressources comme le

niveau de scolarité, le revenu, l'intérêt politique et l'expérience antérieure en matière de politique sont cruciales pour la participation électorale. Voter est relativement simple, mais les citoyens ont en général besoin d'acquérir une certaine base de compétences et de connaissances pour le faire. Il s'avère que les immigrants canadiens dont le niveau de scolarité, le revenu et l'intérêt politique sont faibles ont tendance à voter tout autant que les

immigrants qui ont ces ressources en abondance. Toutefois, un facteur – l'expérience en matière de politique canadienne – a une incidence particulièrement grande sur le vote des immigrants. Les Canadiens nés à l'étranger profitent pleinement de cette ressource. ❧

## NOTES

1. Les données préliminaires non pondérées de l'Étude électorale canadienne de 2006 indiquent que 50 % des immigrants arrivés au Canada après l'âge de 12 ans ont voté pour le Parti libéral. Aux cinq élections fédérales tenues entre 1988 et 2004, ce sont 48 % des immigrants de cette catégorie qui ont voté pour le Parti libéral.
2. Nous avons tenu compte de la pondération à l'échelle nationale des cinq études. Parce que nous nous intéressions aux effets de l'apprentissage politique qui précède et qui suit l'immigration, l'échantillon ne compte que des immigrants qui sont arrivés au Canada après l'âge de 12 ans. Il y a 308, 209, 371, 354 et 437 immigrants dans les études de 1988, 1993, 1997, 2000 et 2004 respectivement. Les études ont été financées par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada ainsi que par des fonds additionnels fournis par Élections Canada (2000 à 2006) et par l'Institut de recherche en politiques publiques (2000). La collecte de données sur le terrain a été réalisé par l'Institute for Social Research de l'Université York (1988 à 2006) et par Jolicoeur et Associés (2000). Les enquêteurs principaux sont André Blais (1988 à 2006), Henry E. Brady (1988 à 1993), Jean Crête (1988), Joanna Everitt (2004 à 2006), Patrick Fournier (2004 à 2006), Elisabeth Gidengil (1993 à 2006), Richard Johnston (1988 à 1993), Richard Nadeau (1993 à 2000) et Neil Nevitte (1993 à 2006).
3. Voir Steven J. Rosenstone et John Mark Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America* (New York : Macmillan, 1993); Russell J. Dalton, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 4<sup>e</sup> éd. (Washington : Congressional Quarterly, 2006); Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman et Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Volunteerism in American Politics* (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1995).
4. Peter S. Li, *Destination Canada: Immigration Debates and Issues* (Don Mills, Ontario : Oxford University Press, 2003).
5. Les estimations sur la probabilité de vote ont été obtenues grâce à la méthode de simulation Monte Carlo (M=1000) en utilisant un modèle logit binaire. De plus, les variables pertinentes (âge, niveau de scolarité, revenu et intérêt politique), lieu de résidence (Vancouver, Toronto, Montréal), sexe des répondants et année du sondage ont été contrôlés pour chacun des modèles.
6. Bien que les années d'expérience additionnelles soient certainement importantes pour l'apprentissage social, les psychologues ont démontré que l'apprentissage social se fait tôt, tandis que les gains en matière d'apprentissage fondés sur l'expérience diminuent au fur et à mesure que les années d'expérience s'accroissent (voir Paul B. Baltes, Ursula M. Staudinger et Ulman
- Lindenberger, « Lifespan Psychology: Theory and Application to Intellectual Functioning », *Annual Review of Psychology*, vol. 50 [février 1999], p. 471-507). C'est pour cette raison que nous utilisons la transformation des logarithmes naturels, selon laquelle une pondération réduite est attribuée aux années d'expérience additionnelles.
7. Voir, par exemple, Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte et Richard Nadeau, « La politique électorale : où sont passés les jeunes? », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 2 (juillet 2003), p. 9-14.
8. Voir John R. Arvizu et F. Chris Garcia, « Latino Voting Participation: Explaining and Differentiating Latino Voting Turnout », *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 18, n° 2 (mai 1996), p. 104-128; S. Karthi Ramakrishnan et Thomas J. Espenshade, « Immigrant Incorporation and Political Participation in the United States », *The International Migration Review*, vol. 35, n° 3 (automne 2001), p. 870-909.
9. Voir, par exemple, Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance* (Stanford : Stanford University Press, 1957) et John Zaller, *The Nature and Origins of Mass Opinion* (Cambridge, Massachusetts : Cambridge University Press, 1992).

10. Voir Jerome H. Black, « Immigrant Political Adaptation in Canada: Some Tentative Findings », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 15, n° 1 (mars 1982), p. 3-27; Jerome H. Black, « The Practice of Politics in Two Settings: Political Transferability Among Recent Immigrants to Canada », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 20, n° 4 (décembre 1987), p. 731-753; Jerome H. Black, Richard G. Niemi et G. Bingham Powell, Jr., « Age, Resistance, and Political Learning in a New Environment: The Case of Canadian Immigrants », *Comparative Politics*, vol. 20, n° 1 (octobre 1987), p. 73-84.
11. Black, « The Practice of Politics », p. 739.
12. On a utilisé la même méthode d'estimation (la méthode de simulation Monte Carlo et le modèle logit binaire) pour l'échantillon d'immigrants, avec une transformation des logarithmes naturels pour les années d'expérience antérieure dans le pays d'origine et les années d'expérience au Canada intégrées dans le modèle. Aucun des coefficients de tolérance relatifs à l'âge, à l'expérience antérieure ou à l'expérience dans le pays d'origine n'est inférieur à 0,10 dans cette analyse.
13. André Blais, *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory* (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 2000).
14. Michael MacKuen et Courtney Brown, « Political Context and Attitude Change », *American Political Science Review*, vol. 81, n° 2 (juin 1987), p. 471-490; James M. Glaser et Martin Gilens, « Interregional Migration and Political Resocialization: A Study of Racial Attitudes Under Pressure » *Public Opinion Quarterly*, vol. 61 (1997), p. 72-86.
15. Sidney Verba et Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York : Harper & Row, 1972); Carole J. Uhlaner, « Rational Turnout: The Neglected Role of Groups », *American Journal of Political Science*, vol. 33, n° 2 (mai 1989), p. 390-422.



# La sous-représentation des minorités visibles *L'opinion des candidats*

Jerome H. Black

Professeur, Sciences politiques, Université McGill

Bruce M. Hicks

Associé, Chaire de recherche du Canada en études électorales, Université de Montréal

*La sous-représentation des minorités visibles au Parlement du Canada, l'incidence de divers projets de réformes électorales à cet égard et la perspective unique que les minorités confèrent à une législature ont tous fait l'objet de divers travaux de recherche et débats. Le présent article s'appuie sur le Sondage auprès des candidats canadiens 2004 et expose les opinions des minorités visibles concernant la démocratie électorale. Selon l'étude, les candidats appartenant aux minorités visibles jugent le système majoritaire uninominal actuel inacceptable dans une plus grande proportion que les autres candidats; ils appuient davantage certaines réformes électorales; et ont des opinions plus arrêtées et plus polarisées quant aux quotas et au traitement préférentiel visant à remédier à leur sous-représentation. L'article conclut que, même si l'appartenance politique est un facteur qui influence davantage l'opinion d'un candidat sur la réforme démocratique, les minorités visibles ont tout de même une perspective quelque peu différente de leur parti politique et de l'opinion publique.*

Le présent article s'appuie sur une étude menée auprès des candidats à l'élection générale de 2004 et expose l'avis des minorités visibles<sup>1</sup> au sujet de la réforme de certains aspects de la représentation et des scrutins au Canada. En particulier, il compare la position des candidats membres de minorités visibles à celle des autres candidats à l'égard de la sous-représentation des minorités visibles au Parlement, de divers aspects du système électoral actuel et de la réforme démocratique.

Les minorités visibles continuent d'occuper une place relativement limitée au sein de l'élite politique, telle est la prémisse de la présente analyse. Bien que de plus en plus de minorités se taillent une place au Parlement, celle-ci (en

pourcentage) est de beaucoup inférieure à la place qu'elles occupent dans la population canadienne. En effet, selon les définitions de Statistique Canada, et d'après le Sondage auprès des candidats canadiens 2004, les minorités visibles comptaient pour 7,1 % de tous les députés élus en 2004 (22 sur 308), alors qu'elles comptaient pour 14,9 % de la population canadienne à la même époque<sup>2</sup>, soit deux fois moins que le nombre nécessaire pour que le Parlement soit le miroir de la société canadienne. Leur représentation est aussi déficitaire au sein des candidats, mais dans une proportion moindre que chez les députés. D'autre part, les membres des minorités visibles constituent 9,3 % de tous les candidats représentant les partis qui ont remporté des sièges au Parlement lors de l'élection de 2004; si l'on compte les

candidats du Parti Vert, cette proportion chute à 8,3 %<sup>3</sup>.

Un autre débat motive la présente analyse : l'élection de députés ayant les « caractéristiques du groupe » garantit-elle la représentation souhaitée? Les défenseurs de l'action positive estiment que les politiciens issus des différents groupes ethnoculturels ont une conception différente de la politique qu'eux seuls peuvent défendre. Ce principe s'appuie sur la croyance voulant que seuls les députés partageant les caractéristiques qui définissent le groupe qu'ils représentent ont l'expérience requise, font preuve d'empathie et s'engagent à servir véritablement les intérêts du groupe – cette croyance est d'autant plus forte si le groupe s'est toujours trouvé en marge de la société canadienne. Cette notion a donné naissance à la thèse voulant que les candidats et les députés membres de minorités visibles sont plus enclins à faire avancer les dossiers qui touchent tout particulièrement leurs communautés.

*L'échantillon visé comptait les 1 307 candidats des quatre partis représentés dans les 308 circonscriptions et du Bloc Québécois.*

Dans cette optique, on s'attend à ce que les candidats et les députés issus de communautés ethnoculturelles soient conscients de la position marginale qu'ont toujours occupée les minorités visibles sur la scène politique canadienne – qu'ils se préoccupent donc davantage de leur sous-représentation et qu'ils appuient les mesures adoptées en ce sens. On peut aussi s'attendre à ce qu'ils s'opposent davantage au système majoritaire uninominal et qu'ils

appuient la représentation proportionnelle, entière ou en tant que partie d'un système mixte, puisque cette dernière entraînerait une plus grande diversité<sup>4</sup>.

Par ailleurs, il faut s'attendre à des variances quant à l'identification à un groupe minoritaire et aux opinions politiques et éviter les généralisations abusives. En effet, il est possible qu'une personne appartenant à une minorité ne considère pas ses origines comme l'élément central de son identité. Et même si une personne s'identifie fortement à son groupe minoritaire, il se peut qu'elle ne voie pas ses origines comme étant pertinentes sur le plan politique, mais comme relevant du domaine privé.

Évidemment, cette complexité s'ajoute à l'impact de l'appartenance politique. Habituellement, les candidats se tournent vers un parti qui défend la même orientation générale, c'est pourquoi la corrélation entre les origines d'un candidat et son point de vue sur la réforme démocratique devrait varier de façon marquée d'un parti à l'autre. Les divergences d'opinion qui distinguent les partis sur plusieurs aspects de la réforme sont bien connues, notamment la pré-

férence marquée du N.P.D. et du Parti Vert pour la représentation proportionnelle. S'ajoute à cela l'impact du recrutement, par un parti, de membres de groupes sous-représentés pour défendre des valeurs et politiques précises sur la scène locale. Par exemple, l'opposition générale que manifeste le Parti conservateur à l'égard de l'identification à un groupe, et les considérations politiques connexes, pourraient conférer une certaine importance aux candidats membres de minorités

visibles au sein de l'équipe conservatrice. Le présent article entend déterminer l'ampleur de l'écart qui sépare les candidats membres de minorités visibles des autres candidats une fois l'influence de l'appartenance politique prise en compte.

## L'étude

Le Sondage auprès des candidats canadiens 2004 a été réalisé pendant et après l'élection générale du 28 juin 2004<sup>5</sup>. L'échantillon visé comptait les 1 307 candidats des quatre partis représentés dans les 308 circonscriptions (le Parti conservateur, le Parti Vert, le Parti libéral et le Nouveau Parti Démocratique) et du Bloc Québécois, représenté dans les 75 circonscriptions du Québec. Pendant la période électorale, les candidats ont reçu, par téléphone et par courriel, un bref questionnaire demandant certains renseignements à leur sujet. Le questionnaire principal, sur lequel s'appuie la présente analyse, a été envoyé par courrier et mis en ligne à l'automne 2004. En tout, 577 candidats y ont répondu, soit 44,1 %<sup>6</sup>. L'étude renfermait une question, semblable à celle utilisée lors des recensements, visant spécifiquement à déterminer les origines des candidats<sup>7</sup>; 95 % d'entre eux y ont répondu. Les catégories de minorités visibles employées correspondaient à celles de Statistique Canada<sup>8</sup>.

L'étude a permis d'identifier seulement 36 candidats membres de minorités visibles dans l'échantillon visé, ce qui correspond à 6,2 % des répondants. Ce petit nombre de cas invite à la prudence quant aux conclusions tirées, et tout particulièrement lorsque les résultats sont présentés par parti. Cela dit, il importe de se rappeler que ce petit sous-échantillon de candidats reflète une réalité, c'est-à-dire la

sous-représentation des minorités visibles dans le bassin de candidats. Puisque très peu de travaux de recherche ont exploré cette question, le présent article constitue un important point de départ<sup>9</sup>.

## Sous-représentation des minorités visibles

On a demandé aux candidats leur avis sur le fait que « les minorités visibles sont relativement peu représentées à la Chambre des communes ». Le tableau 1 indique que les membres de minorités visibles se préoccupent un peu plus de leur sous-représentation, mais que l'appartenance politique est le facteur le plus influent à cet égard. D'une part, l'incidence des origines est plus apparente dans le degré de préoccupation. Bien que la plupart des candidats, membres de minorités ou non, considèrent la sous-représentation comme un problème grave ou très grave (59 % et 66 % respectivement), deux fois plus de candidats appartenant aux minorités visibles la considèrent comme très grave (46 % contre 22 % chez les autres candidats). Ces résultats suggèrent une plus grande sensibilisation à leur absence traditionnelle de la scène politique canadienne.

Bien que plus faible, l'écart observé entre les deux groupes se maintient lorsque l'analyse prend en compte l'appartenance politique, et les résultats sont influencés de façon plus générale par le clivage qui marque

Photo : PC (Tom Hanson)



En 2004, 22 des 308 sièges à la Chambre des communes, soit seulement 7 %, étaient occupés par des membres des minorités visibles. En 2006, ce nombre a monté à 24.

les partis. Les candidats libéraux et conservateurs membres de minorités visibles sont plus enclins que leurs collègues à considérer le problème comme

étant très grave. Dans le cas des libéraux, l'écart se resserre (14 % contre 7 %) et il est presque nul si l'on additionne le pourcentage indiqué dans la

**Tableau 1**  
La faible représentation des membres de minorités visibles au sein du Parlement est problématique (rangées en pourcentage).

		Problème très grave	Problème grave	Problème peu grave	Il ne s'agit pas d'un problème	n
Candidats membres des minorités visibles		46	20	26	9	35
Autres candidats		22	37	32	9	514
Parti libéral	Minorités visibles	14	29	43	14	7
	Autres	7	38	48	7	100
Parti conservateur	Minorités visibles	17	–	67	17	6
	Autres	1	19	53	26	103
N.P.D.	Minorités visibles	90	10	–	–	10
	Autres	43	40	15	3	129
Parti Vert	Minorités visibles	33	33	22	11	9
	Autres	30	44	22	4	165
Bloc Québécois	Minorités visibles	67	33	–	–	3
	Autres	6	53	35	6	17

Source : Sondage auprès des candidats canadiens 2004

colonne voisine. Le facteur « parti » est plus évident pour les autres partis, mais de manière différente. Les candidats verts ont sensiblement la même opinion, peu importe leurs origines; près d'un candidat sur trois, toutes origines confondues, jugent le problème très grave. Les candidats néo-démocrates semblent légèrement plus inquiets de la sous-représentation; en effet, 43 % des autres candidats du parti la considèrent comme un problème très grave – et ce nombre s'élève à 90 % chez les candidats membres de minorités visibles. L'influence des origines semble plus déterminante chez les candidats bloquistes; il faut toutefois se rappeler le nombre restreint de candidats de minorités visibles qui représentent ce parti.

On a aussi demandé aux candidats d'expliquer le déficit de minorités visibles au Parlement<sup>10</sup>. Peu de candidats, toutes origines confondues, croient que les minorités visibles « font perdre des votes » ou n'ont pas « l'expérience ou la formation

### *Les candidats membres de minorités visibles sont plus critiques envers le système électoral actuel.*

nécessaires ». Un nombre légèrement supérieur estime que les candidats de minorités visibles ne possèdent pas « la confiance en soi nécessaire », et les taux de réponses sont semblables d'un groupe à l'autre. Les candidats ont dû se prononcer sur un énoncé voulant que « les partis donnent trop peu leur chance aux minorités visibles ». Les réponses obtenues varient peu. En effet, 63 % des candidats membres de minorités visibles sont d'accord avec l'énoncé (26 % sont fortement d'accord), alors que 55 %

des autres candidats se disent d'accord (17 % sont fortement d'accord). Dans tous les partis, à l'exception du Parti Vert, les candidats membres de minorités visibles sont plus nombreux que les autres candidats à être fortement d'accord avec l'énoncé; l'écart entre

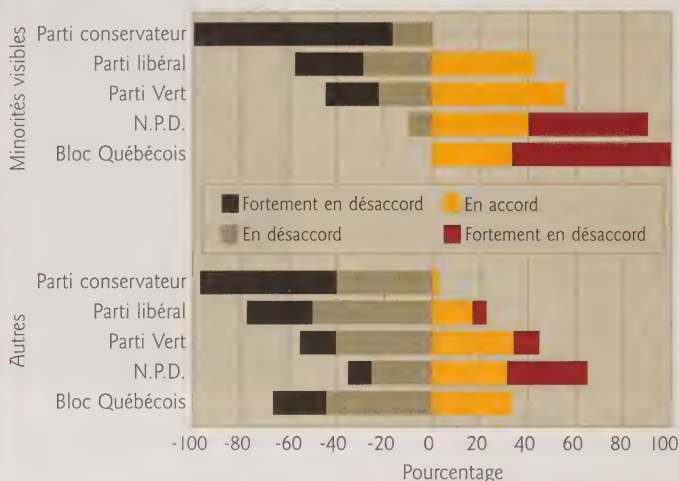
les deux groupes est toutefois faible, et il semble que le facteur « parti » ait une plus grande incidence que le facteur « origines ».

On a sollicité l'avis des candidats concernant certaines des mesures qui pourraient permettre de pallier la représentation déficitaire. Bien que les opinions divergent peu, les candidats appartenant aux minorités visibles ont tendance à appuyer davantage les programmes de formation (77 % contre 71 %) et l'aide financière

spéciale (53 % contre 42 %) que leurs collègues. L'écart est légèrement plus marqué selon le degré d'accord ou de désaccord – 44 % contre 28 % dans le cas des programmes de formation et 32 % contre 16 % dans le cas de l'aide financière. L'écart le plus important s'observe lorsqu'il est question d'imposer des quotas et d'appliquer un traitement préférentiel, considérés comme les mesures les plus controversées; 57 % des candidats membres de minorités appuient cette approche (20 % sont fortement d'accord), alors que seulement 37 % des autres candidats y donnent leur aval (13 % sont fortement d'accord). Ici aussi, les écarts entre les partis sont notables.

D'après la figure 1, les minorités visibles ont un point de vue plus arrêté sur cette question que leurs collègues, et ces points de vue sont davantage polarisés d'un parti à l'autre. C'est

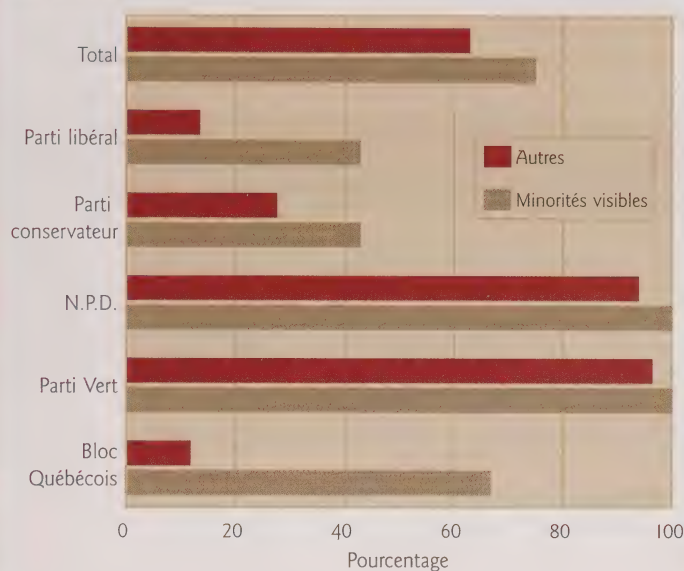
**Figure 1**  
**Appui envers les quotas et le traitement préférentiel en vue d'accroître la représentation des minorités visibles**



Source : Sondage auprès des candidats canadiens 2004

Note : n = 567 (de gauche à droite : 6, 7, 9, 10, 3; 105, 102, 166, 131, 18).

**Figure 2**  
**Caractère inacceptable du système majoritaire uninominal**



Source : Sondage auprès des candidats canadiens 2004

Note : n = 561 (de haut en bas : 525, 36; 104, 7; 105, 7; 132, 10; 167, 9; 17, 3).

au sein des libéraux et des verts que les autres candidats sont les plus nombreux à exprimer leur désaccord avec l'imposition de quotas, et encore plus de candidats issus de minorités visibles s'y opposent fortement. C'est au sein du N.P.D. que l'imposition de quotas et le traitement préférentiel récoltent le plus d'appuis : les candidats de minorités visibles appuient ces mesures dans une plus grande proportion (80 % contre 66 %) et sont fortement en faveur (50 % fortement d'accord). L'écart observé au sein du Bloc Québécois est plus marqué et doit être considéré avec circonspection compte tenu du nombre limité de répondants. Les résultats du Parti conservateur contrastent avec ceux du N.P.D. : la presque totalité des candidats s'opposent aux mesures précitées, même que les candidats conservateurs issus de minorités

visibles manifestent la plus forte opposition (83 % se disent fortement en désaccord). Compte tenu de la position des partis sur ces questions, on peut conclure que les candidats membres de minorités visibles et les partis se choisissent réciproquement en fonction de leurs valeurs fondamentales.

### Réforme du système électoral

Les candidats ont eu à répondre à la question suivante : « Dans notre système actuel, un parti peut gagner une majorité de sièges sans obtenir une majorité de votes. Trouvez-vous cela acceptable ou inacceptable? »

D'après la figure 2, les candidats membres de minorités visibles sont plus critiques envers le système électoral actuel : 75 % d'entre eux croient

que le système est inacceptable, soit 13 % de plus que les autres candidats. Ils semblent donc plus sensibilisés aux effets restrictifs du système sur la représentation des minorités. Comme prévu, l'influence de l'appartenance politique est considérable; tout particulièrement chez les candidats verts et néo-démocrates dont les candidats, toutes origines confondues, rejettent majoritairement le système uninominal. De fait, les candidats de ces partis issus de minorités visibles estiment unanimement que ce système est inacceptable, comme plus de 90 % des autres candidats. Les candidats des autres partis semblent être plus satisfaits du système actuel, ce qui reflète les positions partisans les distinguant sur la question de la réforme électorale, mais le facteur « origines » demeure déterminant. Les candidats libéraux membres de minorités visibles s'opposent davantage au système uninominal que leurs collègues (43 % contre 14 %). Cette divergence d'opinion s'observe aussi chez les conservateurs, mais l'écart est légèrement inférieur (43 % contre 28 %). Chez les bloquistes, l'origine des candidats est un facteur important; les réserves précitées sont de mise ici aussi. En résumé, même si l'appartenance politique constitue le facteur le plus déterminant de l'opinion qu'ont les candidats du système électoral actuel, les résultats démontrent que les membres des minorités visibles considèrent le système comme particulièrement problématique.

Les candidats ont dû se pencher sur une solution possible, reposant sur la proportionnalité. L'analyse a porté sur le degré d'accord avec l'énoncé suivant : « Un parti qui obtient 10 % des votes devrait obtenir 10 % des sièges. » Fait intéressant, le rejet du système actuel et les divergences d'opinion

précitées ne transparaissent pas ici. D'après le tableau 2, il n'y a pas de divergence véritable entre les candidats appartenant aux minorités visibles et les autres candidats sur l'énoncé précité (67 % contre 64 % et seulement 50 % contre 45 % dans le cas de « fortement d'accord »). Seuls les néo-démocrates et les verts sont divisés sur la question (N.P.D. : 90 % des candidats membres de minorités visibles en faveur contre 67 % des autres candidats; Parti Vert : 100 % contre 83 %). Qui plus est, la divergence d'opinion entre les

groupes de candidats quant au caractère non acceptable du système majoritaire n'est pas marquée chez les libéraux et les conservateurs. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la variance<sup>11</sup>; à première vue, il semblerait que certains des candidats estimant que le système est inadmissible ne croient pas nécessairement à la représentation proportionnelle comme solution ou encore que le facteur « un siège, un vote » doit être fixé à la barre des 10 %.

## Conclusion

L'appartenance politique oriente clairement le point de vue des candidats, toutes origines confondues, quant à la sous-représentation des minorités et à la réforme électorale. Quoi qu'il en soit, les points de vue des candidats issus de minorités visibles diffèrent considérablement de ceux de leurs collègues

**Tableau 2**  
« Un parti qui obtient 10 % des votes devrait obtenir 10 % des sièges »  
(rangées en pourcentage).

		Fortement d'accord	D'accord	En désaccord	Fortement en désaccord	n
Candidats membres des minorités visibles		50	17	28	6	36
Autres candidats		45	19	27	9	521
Parti libéral	Minorités visibles	-	14	71	14	7
	Autres	1	12	63	25	104
Parti conservateur	Minorités visibles	-	29	57	14	7
	Autres	4	25	56	16	102
N.P.D.	Minorités visibles	90	10	-	-	10
	Autres	67	29	3	1	131
Parti Vert	Minorités visibles	100	-	-	-	9
	Autres	83	15	2	-	166
Bloc Québécois	Minorités visibles	-	67	33	-	3
	Autres	6	11	67	17	18

Source : Sondage auprès des candidats canadiens 2004

lorsqu'il est question du caractère inacceptable du système électoral. Les minorités visibles appuient davantage certaines recommandations associées à la réforme démocratique, et elles ont des opinions plus tranchées et plus diverses lorsqu'il est question d'enjeux plus controversés ou fondamentaux. Bien sûr, il faut user de prudence devant un aussi petit échantillon de candidats; on peut tout de même conclure que les membres des minorités visibles ont un point de vue différent de leur parti respectif et de l'opinion publique. ✕

## NOTES

1. Aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, « font partie des minorités visibles les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ». Statistique Canada définit les catégories de minorités visibles suivantes : Chinois, Sud-Asiatique, Noir, Arabe et Asiatique occidentale, Philippin, Asiatique du Sud-Est, Latino-Américain (excepté Chilien et Argentin), Japonais, Coréen et habitant des îles du Pacifique.
2. Jerome H. Black et Bruce M. Hicks, « Candidats de minorités visibles à l'élection fédérale de 2004 », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29, n° 2, été 2006, p. 27-33.
3. Jerome H. Black et Bruce M. Hicks, « Candidats de minorités visibles ».
4. Brian Tanguay et Steven Bittle, « Parliament as a Mirror to the Nation: Promoting Diversity in Representation through Electoral Reform », *Canadian Issues*, été 2005, p. 61-63.
5. L'étude a été pilotée par l'Université McGill et financée en partie par Metropolis Canada et Citoyenneté et Immigration Canada. Pour obtenir d'autres renseignements au sujet de l'étude, voir Jerome H. Black et Bruce M. Hicks, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Parliamentary Candidates », *Enjeux publics de l'IRPP*, vol. 7, n° 2, mars 2006.
6. Sur les 577 candidats qui ont répondu au questionnaire, 414 ont préféré le retourner par la poste alors que 163 ont privilégié l'Internet. Voici les taux de réponse de chacun des partis : Parti Vert : 58,4 %; N.P.D. : 47,1 %; Parti conservateur : 38,0 %; Parti libéral : 37,0 %; Bloc Québécois : 28,0 %.
7. Dans la version longue du questionnaire, la question visant à déterminer les origines était : « À quel(s) groupes(s) ethnique(s) ou culturel(s) apparteniez-vous vos ancêtres? Précisez tous les groupes pertinents. » Pour éviter qu'un trop grand nombre de répondants indiquent « canadien », la question comportait le préambule suivant : « Nous sommes tous canadiens, mais nos ancêtres viennent des quatre coins du monde ». Diverses autres sources ou méthodes ont été employées pour déterminer les origines des candidats qui n'ont pas répondu à cette question, notamment des documents publiés par le parti, de l'information biographique, des manchettes, des photos, des vidéos et l'analyse du nom de famille.
8. Voir la note 1.
9. Jerome H. Black, « Representation in the Parliament of Canada: The Case of Ethnoracial Minorities », dans Joanna Everitt et Brenda O'Neill, dir., *Citizen Politics: Research and Theory in Canadian Political Behaviour*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2002, p. 355-372.
10. Les tableaux illustrant ces résultats et d'autres données sont disponibles sur demande.
11. Le libellé de la question peut expliquer la variance des réponses. L'énoncé relatif au 10 % provient d'une étude nationale sur les élections et facilite la comparaison sur plusieurs années. La question a été intégrée à notre sondage afin de faciliter une analyse « élite-masse » (cette question est toutefois plus efficace lorsqu'il s'agit d'une analyse de masse).



# Le chemin de l'intégration

## La représentation politique des Sud-Asiatiques canadiens dans les banlieues

Andrew Matheson

M.A., Études en immigration et peuplement, Université Ryerson

*On explique dans l'article qui suit les variables faisant que la structure politique est plus favorable aux politiciens et candidats des minorités visibles dans les banlieues du Canada que dans les centres urbains. L'analyse porte sur les taux de représentation des minorités visibles, et s'attarde surtout aux politiciens d'origine sud-asiatique dans les banlieues de Mississauga et Brampton, près de Toronto, dont un nombre important sont devenus députés lors de l'élection générale de 2006. Au terme de l'article, on conclut que divers facteurs expliquent cette situation favorable dans les banlieues, dont la forte concentration résidentielle, les statuts socioéconomiques et niveaux d'acculturation élevés, et la moins grande proportion de députés sortants.*

On pense souvent que les grandes villes d'Amérique du Nord sont des mosaïques ethnoculturelles, tandis que les banlieues qui les entourent sont uniformément « blanches ». Pourtant, au Canada, c'est dans les circonscriptions fédérales des banlieues que le plus grand nombre de politiciens des minorités visibles ont été élus. Ainsi, à la dernière élection générale, en 2006, 24 candidats des minorités visibles ont été élus parmi les 308 députés fédéraux; 8 d'entre eux représentaient les trois grandes villes du Canada – Montréal, Toronto et Vancouver – mais les 12 autres avaient été élus dans les banlieues de ces villes. Fait à noter, la grande majorité de ces 12 députés de banlieue étaient d'origine sud-asiatique.

Dans le présent article, on cherche à répondre, à partir d'une analyse des banlieues de Mississauga et de Brampton, aux deux questions suivantes : pourquoi les structures

politiques des banlieues sont-elles plus favorables aux minorités visibles que celles des grands centres, comme Toronto et Vancouver; et pourquoi les politiciens sud-asiatiques ont-ils réussi à atteindre un taux de représentation proportionnel à leur population, contrairement à tant d'autres minorités visibles, comme les collectivités chinoises ou noires?

### Mesure de la représentation politique des minorités visibles

Il n'existe pas de méthode miracle pour quantifier les concepts d'origine ethnique et de race, par nature complexes. Aux fins du présent article, nous utilisons la définition – généralement acceptée mais quand même imparfaite – choisie par Statistique Canada au Recensement de 2001 : font donc partie des minorités visibles « les personnes,

autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche »<sup>1</sup>. Après un examen approfondi de la preuve biographique et photographique, on a pu déterminer, selon cette définition, que 24 députés appartenaient à une minorité visible – Sud-Asiatiques, Chinois, Noirs, Arabes, Japonais, Latino-Américains, etc. À noter que ce nombre exclut les députés autochtones, mais inclut deux politiciens d'origine mixte (chinoise et européenne).

La corrélation entre la représentation numérique et la représentation réelle semble elle-même relativement ambiguë et imprévisible. Dans leur étude de 2002, Siemiatycki et Saloojee soutiennent que la présence de minorités visibles au sein des entités politiques

canadienne leur sont ouverts; c'est d'ailleurs le mandat de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. Les entités politiques très peu représentatives doivent donc être vues, partiellement, comme indicatrices d'une exclusion et d'un désintérêt social, et comme « un danger sérieux pour notre concept commun de démocratie participative » [traduction]<sup>4</sup>.

## Les banlieues, théâtre du succès

Bien que Toronto ait la réputation de ville la plus cosmopolite du Canada, ce sont ses banlieues qui ont vu le plus grand nombre d'élections de politiciens des minorités visibles. En effet, à l'élection générale de 2006, 9 des 24 députés membres d'une minorité

visible ont été élus dans la région du Grand Toronto, mais seulement 2 d'entre eux l'ont été dans la ville même

de Toronto; 5 ont été élus dans les banlieues de Mississauga et Brampton, et les 2 autres, dans les régions mi-rurales mi-suburbaines de Halton et Durham.

Seule la région de York, qui regroupe des banlieues et des régions rurales au nord de Toronto, a élu un moins grand pourcentage de députés des minorités visibles que la ville de Toronto.

Ainsi, même si elles ne comptent que le tiers des circonscriptions de Toronto, les banlieues de Brampton et Mississauga ont élu environ deux fois plus de membres des minorités visibles que la métropole. Comment expliquer cette situation?

Les banlieues du Canada ont connu une grande explosion démographique ces dix dernières années. De plus en plus d'immigrants choisissent la banlieue plutôt que les grandes villes. Ainsi, en 1998, 82,4 % des nouveaux immigrants dans la région du Grand Toronto et de Hamilton s'installaient à Toronto même, et 9,7 % choisissaient la région de Peel (composée de Mississauga, Brampton et de la municipalité surtout rurale de Caledon)<sup>5</sup>. Par comparaison, en 2003, seulement 63,7 % des nouveaux immigrants choisissaient Toronto, et 20,9 % – un sur cinq – s'établissaient dans la région de Peel.

## De plus en plus d'immigrants choisissent la banlieue plutôt que les grandes villes.

ne se traduit pas nécessairement par des politiques favorables à leur égard<sup>2</sup>.

Cela dit, Simard soutient que la question de la représentation politique « reste primordiale pour l'avenir de la démocratie »<sup>3</sup>, surtout dans une démocratie comme le Canada, où les minorités visibles devraient devenir numériquement majoritaires (si ce n'est déjà fait) dans la plupart des grandes régions métropolitaines. La représentation politique, outre son impact sur l'élaboration des mesures et des lois, présente aussi une importance symbolique, surtout dans un pays d'immigrants. En effet, les vagues successives d'immigrants au Canada en ont changé la démographie, et il est donc essentiel que toutes les collectivités – peu importe leur race ou leur pays d'origine – sachent que le système politique et les autres aspects de la société

**Tableau 1**  
**Députés des minorités visibles élus dans la région du Grand Toronto**

Lieu	Nombre de circonscriptions	Nombre de membres d'une minorité visible élus	Pourcentage des sièges remportés par les minorités visibles
Brampton	3	2/3	67
Mississauga	5	3/5	60
Région de Durham	4	1/4	25
Région de Halton	4	1/4	25
Toronto	23	2/23	9
Région de York	6	0/6	0

Données fournies par l'auteur.

L'un des principaux obstacles à l'arrivée de nouveaux visages sur la scène politique est la présence des députés sortants<sup>6</sup>. Or, la croissance démographique récente des banlieues a entraîné une nouvelle distribution des circonscriptions fédérales, ce qui a ouvert la voie, plus qu'à Toronto, aux nouveaux candidats des minorités visibles.

En effet, la croissance rapide des villes de Brampton et de Mississauga ces

candidats des minorités visibles élus à Mississauga ou à Brampton n'a eu à affronter un député sortant à l'élection générale de 2006.

En 1980, Mississauga et Brampton comptaient trois circonscriptions fédérales, contre huit en 2006. Par contraste, la ville de Toronto n'a gagné qu'une seule circonscription au cours des 25 dernières années. Il est vrai que ses circonscriptions ont fréquemment

été redélimitées, mais les redécoupages ne s'accompagnaient jamais d'une grande augmentation du nombre de circonscriptions, ce qui forçait les nouveaux candidats

à attendre que des députés prennent leur retraite, ou que leur parti réussisse un balayage.

Même dans une démocratie participative comme le Canada, le statut socioéconomique est souvent considéré

*Les campagnes électorales coûtent cher, et les personnes à faible revenu peuvent difficilement rassembler les sommes nécessaires.*

dernières décennies a entraîné une redélimitation constante des circonscriptions fédérales, voire la création de nouvelles circonscriptions, ce qui a ébréché les bastions des députés fédéraux sortants, souvent difficiles à déloger à Toronto. De fait, aucun des



Élu en 1957, Douglas Jung, premier député canadien d'origine chinoise, a exercé deux mandats à la Chambre des communes.

comme l'une des principales variables déterminant la participation politique. En effet, les campagnes électorales coûtent cher, et les personnes à faible revenu peuvent difficilement rassembler les sommes nécessaires<sup>7</sup>. De plus, vu la corrélation étroite entre le vote et la propriété<sup>8</sup>, les hauts taux de pauvreté dans une collectivité auront inévitablement un effet négatif sur la mobilisation de ses membres et leur participation au vote. Bien que les pouvoirs publics de la région de Peel s'inquiètent de l'écart de plus en plus prononcé entre les revenus des immigrants récents et des non-immigrants, il reste que, dans l'ensemble, les désavantages socioéconomiques qui accablent un si grand nombre de groupes ethnoculturels à Toronto n'existent pas dans les banlieues<sup>9</sup>, où les collectivités minoritaires sont mobiles sur le plan social et plus à même d'accéder à un système politique qui associe souvent le succès électoral avec l'aisance financière.

## Le succès électoral des Canadiens d'origine sud-asiatique

En 1993, trois politiciens sont devenus simultanément les premiers députés



d'origine sud-asiatique à la Chambre des communes du Canada. Ce jalon – d'une importance monumentale pour les Canadiens sud-asiatiques – avait toutefois un peu tardé, si on le compare aux précédents établis par d'autres minorités visibles au Canada. Par exemple, 25 ans plus tôt, en 1968, les premiers députés fédéraux noir (Lincoln Alexander) et arabe (Pierre De Bané) avaient fait leur entrée à la Chambre, et, en 1957, le premier député d'origine chinoise (Douglas Jung) s'était fait élire à la 23<sup>e</sup> législature.

d'Afrique continentale, ne parlent pas panjabi.

Ainsi, la collectivité sud-asiatique du Canada a rapidement rattrapé son retard : en moins d'une décennie et demie, elle est passée de la sous-représentation complète à une représentation proportionnelle à leur population. En effet, les Canadiens sud-asiatiques détiennent 3,3 % des sièges au Parlement, et ils constituent 3,1 % de la population du Canada. À ce titre, ils sont la plus grande

collectivité ethno-culturelle minoritaire à atteindre ce niveau de représentation au palier fédéral. Par comparaison, la collectivité chi-

noise, qui constitue 3,7 % de l'ensemble de la population, ne détient que 1,6 % des sièges à la Chambre. Comme le montre le tableau 2, les collectivités arabe et japonaise du Canada sont les seules dont la représentation politique atteint la même proportionnalité que les Canadiens sud-asiatiques, mais il faut noter qu'elles sont de taille beaucoup plus modeste.

## À quoi est attribuable le succès électoral des Canadiens sud-asiatiques?

À l'élection générale de 2006, les candidats sud-asiatiques, avec leurs 10 sièges, ont consolidé leur succès de 2004. Huit de ces dix députés parlent panjabi, ce qui fait de cette langue la quatrième au rang des langues les plus parlées à la Chambre. Seuls Rahim Jaffer (Edmonton–Strathcona) et Yasmin Ratansi (Don Valley-Est), musulmans ismaéliens de la diaspora

À quoi est attribuable le succès électoral des Canadiens sud-asiatiques? Entre autres, on peut citer les facteurs suivants : leur forte concentration résidentielle, leur statut socioéconomique, leur connaissance de l'anglais et leur mobilisation vis-à-vis de la discrimination sociale dont ils estimaient être l'objet.

Les Canadiens sud-asiatiques, et plus précisément les sikhs, vivent au sein de collectivités très concentrées, ce qui explique peut-être pourquoi 7 des 10 députés sud-asiatiques fédéraux sont justement sikhs. Sur ces sept politiciens, deux ont été élus à Mississauga, deux à Brampton et aucun à Toronto. Or, en examinant la concentration des sikhs dans ces trois villes, on voit en effet une corrélation.

Les données sur les députés sont fournies par l'auteur; celles sur la population viennent du Recensement de 2001 mené par Statistique Canada.

Dans la ville de Toronto, de nombreux groupes ethnoculturels minoritaires vivent au sein de collectivités à fort taux de concentration; par exemple, 10,6 % des Chinois, 10,3 % des Sud-Asiatiques et 8,3 % des Noirs de l'ensemble de l'Ontario vivent dans la métropole. C'est pourquoi les sikhs de Toronto, bien qu'ils représentent 21,5 % de l'ensemble de la collectivité sikhe provinciale, n'ont pas pu utiliser leur nombre pour faire élire plus de députés : ils ne sont pas la seule minorité dominante.

Au contraire, Brampton et Mississauga comptent une très forte proportion de Canadiens sikhs. Vu leur grande concentration résidentielle, les sikhs de ces banlieues disposent d'un système complexe d'organisations communautaires et de lieux de rassemblement. Le

**Tableau 2**  
**Représentation des minorités visibles à la Chambre des communes**

Minorité visible	Députés à la 39 <sup>e</sup> législature	Pourcentage des sièges du Parlement	Pourcentage de la population générale
Sud-asiatique	10	3,3	3,1
Chinoise	5	1,6	3,7
Noire	4	1,3	2,2
Arabe	3	1,0	0,7
Latino	1	0,3	0,7
Japonaise	1	0,3	0,3
Philippine	0	0,0	1,0

Les données sur les députés sont fournies par l'auteur; celles sur la population viennent du Recensement de 2001 mené par Statistique Canada.

**Tableau 3**  
**Les députés sud-asiatiques et la concentration résidentielle**

Lieu	Nombre de députés sikhs	Population totale	Pourcentage de Sud-Asiatiques au sein de la population	Pourcentage de la population sikhe provinciale
Brampton	2/3	325 428	19,5	32,9
Mississauga	2/5	612 925	14,9	22,4
Toronto	0/23	2 481 494	10,3	21,5

Les données sur les députés sont fournies par l'auteur; celles sur la population viennent du Recensement de 2001 mené par Statistique Canada.

réseau social dense qui est ainsi créé – centré sur les temples sikhs, appelés gurdwaras, et les groupes culturels – influe fortement sur la socialisation et la mobilisation politiques de la collectivité sikhe, d'où il suit que les politiciens sikhs ont une meilleure chance de victoire<sup>10</sup>.

Des facteurs socioéconomiques et culturels traditionnels expliquent aussi le haut taux de représentation sikhe au palier fédéral. En effet, les sikhs sont l'une des minorités visibles les plus aisées financièrement du Canada; leurs candidats sont donc davantage capables de soutenir les coûts d'une campagne. De plus, les immigrants sikhs de l'Inde connaissent mieux l'anglais et les processus démocratiques que les immigrants des pays sans passé colonial britannique, comme la Chine; leur adaptation au système politique canadien est donc plus facile. C'est cette familiarité qui explique en partie pourquoi le taux de participation au vote des Canadiens sud-asiatiques, comme les sikhs, est plus élevé que celui des Canadiens d'origine chinoise<sup>11</sup>, et pourquoi ces derniers, même s'ils constituent la première minorité visible du Canada, ont la moitié moins de députés au Parlement que les Sud-Asiatiques.

Enfin, des événements politiques survenus à l'étranger ont peut-être eu un effet sur l'identité sociale des sikhs et motivé ces derniers à participer à la vie politique.

C'est ce que soutient Tarik Ali Khan, qui écrit que la participation politique accrue des sikhs au Canada résulte du massacre du Temple d'or d'Amritsar, en 1984, et des retombées politiques subséquentes<sup>12</sup>. En effet, après l'attaque du temple ordonnée par Indira Gandhi, le mouvement Khalistan, qui prônait

l'indépendance du Panjab, a gagné des appuis. Ali Khan affirme que ce mouvement, jumelé à l'attentat de 1985 contre Air India, a entraîné l'étiquetage des sikhs comme « terroristes » et l'utilisation du profilage racial par les autorités canadiennes chargées de leurs revendications du statut de réfugié. Il croit que les sikhs du Canada se sont mobilisés politiquement pour combattre ces stéréotypes et montrer qu'ils étaient des citoyens modèles.

Ce n'est donc peut-être pas une coïncidence si les Canadiens sud-asiatiques ont justement commencé leur entrée aux assemblées législatives canadiennes peu de temps après ces événements. Ainsi, en 1986, Moe Sihota est devenu le premier Indo-Canadien élu à l'assemblée législative de la Colombie-Britannique, et le premier sikh élu député provincial. Sa victoire a été suivie, en 1987 et en 1988, de celles d'Ismaïl Murad Velshi et de Gulzar Cheema, premiers candidats sud-asiatiques élus aux parlements de l'Ontario et du Manitoba respectivement. Ces élections ont peut-être été

Photo : PC / Toronto Star (Richard Lautens)



Dans un stade de Toronto, des milliers de sikhs célèbrent le Baisakhi, un des festivals religieux et culturels les plus importants de cette collectivité.



En 1986, Moe Sihota est devenu le premier Canadien d'origine indienne à être élu à une assemblée législative au Canada (en Colombie-Britannique).

le résultat d'un effort de mobilisation de la part de la collectivité sikhe, qui craignait l'ostracisme social.

## Conclusion

Malgré ces succès récents et tous les facteurs qui ont accru la participation des Sud-Asiatiques au système politique canadien, il reste que, dans l'ensemble, le Canada fait piètre figure au chapitre de la représentation politique des minorités visibles. En effet, partout au

pays et à la Chambre des communes, la tendance dominante est à la sous-représentation des minorités visibles. À mesure que notre pays se diversifie, il devient de plus en plus essentiel que nos assemblées législatives se diversifient dans une même mesure. La conduite d'un des pays les plus multiculturels du monde par des gouvernements essentiellement homogènes va à l'encontre de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, qui prône l'égalité de tous les Canadiens dans tous les aspects de la société – économiques, sociaux, culturels ou politiques. Cette vision est loin d'être concrétisée, quoique les banlieues, dans la région de Toronto à tout le moins, semblent avancer dans la bonne direction. En effet, loin de demander l'assimilation, les banlieues de Brampton et de Mississauga, faisant mentir le stéréotype, sont devenues de rares modèles de représentation adéquate des minorités. ✕

## NOTES

1. Statistique Canada, *Profil des communautés de 2001*, produit publié le 27 juin 2002, dernière modification le 30 novembre 2005, n° 93F0053X1F.
2. Myer Siemiatycki et Anver Saloojee, « Ethnoracial Political Representation in Toronto: Patterns and Problems », *Journal of International Migration and Integration*, vol. 3, n° 2, printemps 2002, p. 241-273.
3. Carolle Simard, *La représentation politique des élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal*, présentation à la Quatrième conférence nationale Metropolis, mars 2000, Toronto (Ontario).
4. Annamie Paul, « Under-representation in Canadian Public Institutions: Canada's Challenge », *Thèmes canadiens*, été 2005, p. 18-21.
5. Social Planning Council of Peel, « Immigrants and Visible Minorities in Peel », *Infoshare*, vol. 11, n° 1, mai 2003.
6. Daiva K. Stasiulis et Yasmeen Abu-Laban, « Partis et partis pris – La représentation des groupes ethniques en politique canadienne », dans *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, Kathy Megyery (dir.), Toronto, Dundurn Press, 1991.
7. Siemiatycki et Saloojee, *op. cit.*
8. Siemiatycki et Saloojee, *ibid.*
9. Stasiulis et Abu-Laban, *op. cit.*
10. Stasiulis et Abu-Laban, *ibid.*
11. Livianna Tossutti, « Electoral Turnout and Canada's Changing Cultural Makeup: Interviews with Three Municipal Leaders », *Thèmes canadiens*, été 2005, p. 53-56.
12. Tarik Ali Khan, « Canada Sikhs », *Himal South Asian*, vol. 12, n° 12, décembre 1999, <[www.himalmag.com/99Dec/sikhs.htm](http://www.himalmag.com/99Dec/sikhs.htm)>.



# La participation politique des nouveaux Canadiens

## Une étude exploratoire

Carolle Simard

Professeure, Département de science politique, Université du Québec à Montréal

*Dans cet article, je présente les conclusions d'une enquête exploratoire réalisée auprès de nouveaux citoyens canadiens originaires de pays non démocratiques. Sont notamment discutées les variables susceptibles d'expliquer leurs perceptions et leurs comportements politiques. Plus particulièrement, je m'intéresse aux interrelations entre ces trois groupes de variables : politiques, psychologiques et sociodémographiques. Mon étude découle de l'analyse de 20 entretiens semi-dirigés menés auprès de répondants montréalais originaires du Pérou, du Liban et d'Haïti. Dans l'étude, les nouveaux citoyens canadiens sont nombreux à associer la démocratie, du moins en partie, à l'acte de voter. Par ailleurs, ils s'appuient sur les réseaux sociaux pour le développement du capital social, qui leur permettra d'acquérir les habiletés requises pour participer à la vie politique. Ils semblent aussi convaincus qu'un niveau élevé d'efficacité politique va de pair avec une forte implication politique. Enfin, chez les répondants issus des minorités visibles, j'ai constaté la saillance des identités minoritaires. Les futures recherches sur la participation politique devront forcément tenir compte de ces nouvelles perspectives, présentées sous forme exploratoire.*

### Le contexte et la sélection des répondants

Le cynisme politique fait désormais partie du paysage politique canadien. Dans un tel contexte de lassitude face à la classe politique et au système qui secrète cette dernière, la question de la socialisation politique des nouveaux arrivants qui choisissent le Canada mérite qu'on s'y arrête. Ces derniers, en se joignant à la communauté politique canadienne, sont interpellés par un contexte où se conjuguent tout un ensemble d'enjeux divers, tels la sempiternelle question constitutionnelle, le rôle du Canada dans la guerre au terrorisme, le financement réduit des services publics, le manque de transparence des autorités politiques. Pour le dire autrement : les nouveaux citoyens canadiens ne construisent pas leur vision politique du Canada et des problèmes qui assaillent la société canadienne en vase clos. Bien au contraire. Au même titre que tous les autres Canadiens en effet,

leur imaginaire politique est fait d'incohérences et leur implication politique est marquée par la complexité de l'univers dans lequel ils évoluent.

De manière à mieux comprendre les processus par lesquels les nouveaux arrivants, devenus citoyens canadiens, appréhendent le fonctionnement des institutions démocratiques et jouent le jeu de la participation civique et politique, je m'intéresse dans cet article aux interrelations entre ces trois groupes de variables : politiques, psychologiques et sociodémographiques. Mon étude découle de l'analyse de 20 entretiens semi-dirigés menés auprès de répondants originaires du Pérou (16 personnes), du Liban (7 personnes) et d'Haïti (7 personnes). Tous étaient des immigrants de première génération arrivés au Canada à l'âge adulte. Au moment de l'enquête, ils étaient tous citoyens canadiens et vivaient dans la région de Montréal. Leur parcours

migratoire était fort différent d'une personne à l'autre et la plupart vivaient au Canada depuis au moins cinq ans. Ils ont été sélectionnés à partir de la méthode boule de neige ou de référence, laquelle consiste à demander aux personnes rencontrées lors de l'étude de désigner d'autres connaissances répondant à nos critères d'immigration et de durée de séjour. Les trois groupes retenus font partie des minorités visibles et appartiennent aux groupes ethniques dont la présence au Québec et au Canada augmente constamment. Enfin, le choix tient au fait qu'une part importante des Péruviens, des Libanais et des Haïtiens vivent dans la grande région montréalaise.

Les Libanais ont quitté le Liban à cause de la guerre, et des divisions religieuses qui y sévissent toujours. Pour leur part, les Haïtiens ont presque tous fui un pays aux prises avec une extrême pauvreté et une forte répression politique sous le régime de Duvalier fils. Quant aux Péruviens, ils ont émigré pour échapper à un pays qui, dans les années 1980, témoignait d'une situation économique des plus difficiles en Amérique latine.

L'échantillon est exploratoire et il est constitué de personnes provenant de pays non démocratiques. Ce choix s'explique par le fait que le Canada accueille de plus en plus de personnes qui immigreront au Canada sans avoir la compétence politique requise pour prendre part au jeu démocratique, qui repose sur le respect des règles institutionnelles et parlementaires.

Au Canada, de nombreux observateurs s'inquiètent de la baisse de la participation électorale. Conscients de la menace que constitue pour la légitimité des institutions démocratiques le manque de participation politique

d'une frange accrue de la population canadienne, Élections Canada et le Directeur général des élections du Québec notamment ont entrepris de sensibiliser tous les citoyens en âge de voter à l'importance de se rendre aux urnes. Ces dernières années en effet, on a constaté que les personnes nées au Canada participent moins qu'auparavant aux processus électoraux; en outre, on a observé que certains groupes affichent un taux d'abstention plus élevé que l'ensemble des Canadiens, entre autres la majorité des citoyens issus des minorités visibles et les jeunes de 18 à 35 ans.

Avant de présenter à grands traits les conclusions de mon enquête exploratoire, je discute des variables susceptibles d'expliquer les perceptions et les comportements politiques des nouveaux citoyens canadiens, notamment de ceux qui proviennent de pays non démocratiques.

## Les variables

Une de mes interrogations de recherche renvoie au concept d'efficacité politique et à ses liens dynamiques avec la participation politique. Aaron Cohen (2001)<sup>1</sup>, après avoir étudié les effets de médiation des variables psychologiques sur les variables sociodémographiques<sup>2</sup> et politiques<sup>3</sup>, a dégagé un modèle d'interaction entre ces variables.

Selon A. Cohen, les variables sociodémographiques semblent affecter l'estime de soi et le sentiment de maîtrise sur son environnement qui, à leur tour, favorisent un haut niveau de confiance à l'égard du système politique et augmentent la croyance en la capacité d'agir sur ce dernier.

Selon A. Cohen, le concept d'efficacité politique se rapporte aux perceptions qu'a l'individu de pouvoir agir sur le

système politique à travers des actions menées par les membres de sa communauté. Ces perceptions reposent sur le sentiment d'avoir une certaine maîtrise, tant sur sa vie personnelle que sur son environnement. Un tel sentiment s'appuie sur le fait de percevoir le système politique et ses représentants comme étant aptes à prendre en compte ses préoccupations et ses revendications de citoyen dans le processus de gouvernance et d'élaboration des politiques publiques. À cet effet, A. Cohen précise que l'individu doit posséder les compétences cognitives lui permettant de comprendre les us et coutumes politiques du pays.

Marc A. Zimmerman (1995)<sup>4</sup> abonde dans le même sens lorsqu'il insiste sur la participation active, et la certitude personnelle de pouvoir changer les choses et de posséder les compétences requises pour y arriver. Il se sert du concept de *psychological empowerment* (« autonomisation psychologique »), lequel comprend deux dimensions : la première est qualifiée par l'auteur d'intrapersonnelle (l'estime de soi, le sentiment de maîtrise, les compétences personnelles) et la seconde d'interactionnelle (la compréhension du milieu environnant). M. A. Zimmerman accorde donc beaucoup d'importance à la socialisation et aux réseaux.

Un autre auteur, Günter Krampen (1991)<sup>5</sup>, précise toutefois que les attentes des individus à l'égard de leur environnement politique sont souvent étroitement liées à des traits de personnalité qui s'inscrivent dans ce que l'auteur appelle l'*action-theory model of personality* (« modèle de personnalité issu de la théorie active »), qui conjugue tant les conditionnements psychologiques que les caractéristiques sociologiques.

Certes, il est difficile pour le moment de démontrer l'existence d'un lien de causalité direct entre les variables psychologiques, telles que définies par ces auteurs, et la participation politique. En revanche, et compte tenu que la participation politique s'inscrit toujours dans la poursuite et la défense d'intérêts divergents, on peut logiquement soutenir que ces variables psychologiques vont agir dans un rapport

effet, tous les participants rencontrés disent exercer leur droit de vote au moment des élections, notamment aux niveaux fédéral et provincial. Les nouveaux citoyens canadiens provenant de pays non démocratiques voient dans la participation électorale un des fondements de la démocratie. Pour eux, la démocratie renvoie autant à l'État de droit, à la liberté d'expression, à l'existence d'une presse libre, à la redistribution des richesses en faveur des plus démunis qu'à l'exercice du droit de vote. Est également souligné le fait qu'au Canada, « chaque vote compte », et que sa

valeur ne change pas selon qu'on est riche ou pauvre.

Par ailleurs, plus de la majorité des nouveaux citoyens rencontrés dans l'enquête estiment qu'une société démocratique ne se résume pas, tant s'en faut, au fait de voter. Sans la présence de citoyens responsables, disent-ils, qui se mobilisent pour demander des comptes aux élus ou faire barrage à leur corruption, une société démocratique ne peut exister. Bref, dans le discours, le sens accordé à l'action des citoyens nous renvoie aux déterminants psychologiques dont j'ai parlé précédemment et aux interactions positives qui en découlent pour la participation politique.

Le vote n'est donc pas qu'un acte symbolique. Geste fondamental dont plusieurs ont été privés dans leur pays d'origine, il représente une sorte de « démocratie en action ». Cela étant, la présence aux urnes des nouveaux citoyens ne signifie pas pour autant une confiance aveugle à l'égard des politiciens et du système politique. Mais voter permet de réactualiser les

principes qui sous-tendent une société démocratique, peu importent les significations individuelles ou collectives qui y sont rattachées<sup>8</sup>.

**La participation civique et politique**  
*J'ai commencé à m'impliquer dans différents conseils d'administration et auprès de divers groupes communautaires. Je m'implique parce que je désire changer les choses. (Un homme d'origine haïtienne.)*

On le sait, l'intérêt manifesté à l'égard de la politique ne se traduit pas toujours par une participation active dans les partis politiques ou des actions concrètes<sup>9</sup> destinées à influencer les politiques. Toutefois, ce que A. Cohen qualifie de *psychological involvement* (« implication psychologique ») constitue un niveau de politisation qui peut déboucher sur une participation plus active.

Outre l'importance de la participation politique formelle, laquelle se résume à la politique électorale et à la politique étatique, les chercheurs examinent également un autre champ de participation – souvent qualifiée de civique – aux frontières parfois mal définies, et qui concerne notamment le secteur communautaire et les associations socioculturelles et sportives. Bien que ces formes de participation ne soient pas toujours dirigées vers les politiques étatiques, il s'agit bel et bien de lieux de pratiques citoyennes où, dans le cadre d'interactions quotidiennes, sont négociées les modalités d'un « vivre-ensemble »; l'acquisition d'un capital social, transférable au champ politique, s'en trouve grandement facilitée<sup>10</sup>.

Selon P. S. Li, le sentiment d'appartenance à un groupe ethnique constitue une manière d'acquérir du capital

*Les nouveaux citoyens canadiens provenant de pays non démocratiques voient dans la participation électorale un des fondements de la démocratie.*

dynamique<sup>6</sup> où s'entrecroisent une série de facteurs reliés à la socialisation et à l'habitus politique<sup>7</sup>. L'influence de telles variables va également dépendre des particularités identitaires qui se structurent tout au long du parcours migratoire et du sentiment d'appartenance ressenti à l'égard de sa nouvelle communauté. Finalement, les variables psychologiques influencent la lecture qui est faite d'événements tels que le scandale des commandites ou le débat constitutionnel.

## L'analyse

Dans ce qui suit, sont discutées les principales conclusions de l'étude. Elles concernent le vote, la participation civique et politique, et le changement social.

### Le vote

*Je vote la plupart du temps. C'est ma responsabilité de citoyenne. Dans mon pays, on m'a enlevé la responsabilité de le faire. (Une femme d'origine libanaise.)*

Ce qui se dégage de l'étude à propos du vote est particulièrement stimulant. En



La gouverneure générale du Canada, Michaëlle Jean, a visité en mai 2006 son pays natal, Haïti; elle s'est notamment rendue à Jacmel, ville où elle a passé une partie de son enfance.

social, qui, à son tour, contribue à l'insertion économique des nouveaux arrivants. La notion de capital social, développée par Robert D. Putnam<sup>11</sup>, est éclairante, dans la mesure où les nouveaux arrivants au Canada sollicitent souvent leur réseau ethnique pour intégrer le marché de l'emploi. Or, mon enquête auprès des nouveaux citoyens canadiens montre toute l'importance que ces derniers accordent à leur intégration économique, cette dernière étant une condition sine qua non à un parcours migratoire réussi. Il semble donc exister un lien de causalité entre l'acquisition du capital social, les conditions d'emploi auxquelles sont confrontés les nouveaux citoyens canadiens et leur niveau de participation, tant civique que politique.

A. Cohen, dans son étude déjà citée, montre comment le statut socioéconomique affecte positivement ou négativement les caractéristiques psychologiques comme l'estime de

soi et le sentiment de maîtrise sur son environnement. En outre, plus une personne considère que son engagement et ses actions vont contribuer à changer les choses, plus elle aura tendance, toujours selon A. Cohen, à s'impliquer politiquement. Ce que A. Cohen qualifie de *political efficacy* (« efficacité politique ») explique en grande partie que les personnes les plus actives politiquement dans les trois groupes de l'échantillon sont aussi celles qui sont les plus convaincues de l'importance et de l'utilité de leurs actions; par ailleurs, elles expriment davantage de critiques à l'égard des politiciens et du système politique.

### **Le changement social**

*Il faut s'impliquer pour que les choses marchent bien, pour que les partis prennent aussi conscience des besoins*

*de la population. (Une femme d'origine péruvienne.)*

Plusieurs de mes répondants reconnaissent s'impliquer dans le mouvement communautaire pour mieux comprendre leur environnement sociopolitique. Les lieux de pratique citoyenne dans la société civile ont favorisé l'acquisition de compétences politiques (la capacité d'analyse, le développement du sens critique, une bonne connaissance des institutions), en lien avec une série de facteurs liés aux réseaux de socialisation.

Bien que l'échantillon ne soit qu'exploratoire, j'ai remarqué certaines tendances concernant le comportement politique des répondants. Il semble bien que leur niveau de politisation s'inscrive dans un spectre assez large qui se situe entre le statu quo et le changement. J'ai également noté un plus grand investissement politique chez les répondants animés par une

*Les lieux de pratique citoyenne dans la société civile ont favorisé l'acquisition de compétences politiques.*

logique de changement social. C'est comme si une plus grande implication politique suscitait des actions renforçant des qualités faisant appel à l'estime de soi et au sentiment de maîtrise. À son tour, un tel renforcement paverait la voie à des actions en faveur du changement social.

### **Conclusion**

Quels enseignements peut-on tirer de l'étude exploratoire et que peut-on en conclure pour la poursuite des travaux à venir concernant la participation politique des nouveaux citoyens?

Brièvement, je rappelle ici les pistes les plus prometteuses, au nombre de quatre. Les nouveaux citoyens canadiens sont nombreux à associer la démocratie, du moins en partie, à l'acte de voter. Par ailleurs, ils s'appuient sur les réseaux sociaux pour le développement du capital social, qui leur permettra d'acquérir les habiletés requises pour participer à la vie politique. Ils semblent aussi acquis à l'idée qu'un niveau élevé d'efficacité politique est inséparable d'une forte implication politique. Enfin, j'ai constaté la saillance des identités minoritaires chez les répondants issus des minorités visibles.

Ces tendances, qui devront être vérifiées empiriquement sur un échantillon représentatif, dévoilent un univers perceptuel beaucoup plus complexe que le modèle proposé par les politologues, modèle qui ignore généralement divers éléments d'ordre psychopolitique, entre autres les représentations des nouveaux arrivants à l'égard de la société d'accueil et les trajectoires d'intégration des sujets. À leur tour, ces dernières viennent configurer les perceptions qu'ont les nouveaux arrivants des groupes majoritaires.

Les futures recherches sur la participation politique, si elles sont destinées à perfectionner les modèles déjà connus, devront tenir compte de ces nouvelles perspectives, peu explorées à ce jour. Dans ce contexte, une approche exploratoire qualitative, combinée, cette fois, à une approche quantitative à l'échelle canadienne et regroupant d'autres groupes ethniques, devrait permettre d'asseoir d'autres modèles opératoires sur la participation politique des nouveaux citoyens canadiens. ❧

## NOTES

1. Aaron Cohen, Eran Vigoda et Aliza Samorly, « Analysis of the Mediating Effect of Personal-Psychological Variables on the Relationship Between Socioeconomic Status and Political Participation: A Structural Equations Framework », *Political Psychology*, vol. 22, n° 4, 2001, p. 727-757.
2. Notamment le niveau de scolarité, le revenu et la profession.
3. Entre autres le niveau de politisation et la participation politique active.
4. Marc A. Zimmerman, « Psychological Empowerment: Issues and Illustrations », *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, n° 5, 1995, p. 581-599.
5. Günter Krampen, « Political Participation in an Action-Theory Model of Personality: Theory and Empirical Evidence », *Political Psychology*, vol. 12, 1991, p. 1-25.
6. Plutôt que linéaire, au sens où est prise en compte la complexité des rapports sociaux.
7. Il s'agit de mettre en lumière la dimension souvent cachée des perceptions politiques, lesquelles sont souvent intériorisées dès le plus jeune âge; elles sont aussi le fruit des parcours de vie et des réseaux sociaux qui les sous-tendent.
8. À cet égard, j'ai noté des différences entre les trois groupes de l'enquête. Dans une version plus longue de cet article, j'en préciserai les contours.
9. Sur cette question, voir notamment : Carolle Simard, « Les minorités visibles et le système politique canadien », dans *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, sous la dir. de Kathy Megyeri, vol. 7, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 179-295.
10. Annick Germain, « Capital social et vie associative de quartier en contexte multiethnique : Quelques réflexions à partir de recherches montréalaises », *Revue de l'intégration et de la migration internationale*, vol. 5, n° 2, 2004, p. 191-206; Peter S. Li, « Social Capital and Economic Outcomes for Immigrants and Ethnic Minorities », *Journal of International Migration and Integration*, vol. 5, n° 2, 2004, p. 171-190.
11. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.



# Couverture des musulmans canadiens dans les médias imprimés aux élections fédérales



Yasmeen Abu-Laban

Professeure agrégée, Département de science politique, Université de l'Alberta

Linda Trimble

Professeure, Département de science politique, Université de l'Alberta

Par le passé, les politicologues et les journalistes n'ont guère accordé d'attention au rôle de la religion dans la politique au Canada. Cependant, les attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont poussé au premier plan les différences religieuses – surtout par rapport aux musulmans. Malgré la diversité de l'islam, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde, des stéréotypes continuent d'en sous-estimer la complexité et de l'assimiler à l'extrémisme. On analyse dans le présent article la quantité et la nature de la couverture accordée aux musulmans canadiens dans les médias imprimés de langue anglaise aux élections générales canadiennes de 2000, 2004 et 2006<sup>1</sup>. Cette analyse révèle que les musulmans canadiens ont fait l'objet d'une couverture plus grande aux élections de 2004 et de 2006 qu'à celle de 2000. Cependant, elle révèle aussi que la vision journalistique dominante, qui consiste à traiter les élections comme des joutes que les partis gagnent ou perdent, est trop superficielle pour combattre les stéréotypes ou démontrer la diversité des musulmans canadiens.

Par le passé, les politicologues canadiens n'ont accordé qu'une attention sporadique à la religion dans la politique canadienne, et les médias imprimés n'ont pas témoigné d'un intérêt soutenu envers les groupes religieux en période d'élection fédérale. Comme le dit Paul Bramadat, professeur de science des religions, « notre société fait peu de cas de la religion, jusqu'à ce que des groupes ou individus religieux se mettent à faire de mauvais coups » [traduction]<sup>2</sup>.

Les attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis, bien que perpétrées par un petit nombre de personnes, ont placé au premier plan les divisions religieuses, et concentré l'attention générale sur une vaste collectivité hétérogène et

transnationale, les musulmans. Le présent article examine quelle forme cette sensibilité accrue a prise dans les médias canadiens lors des campagnes électorales. Plus précisément, on y analyse les articles écrits sur les musulmans canadiens dans les journaux de langue anglaise aux élections générales de 2000, 2004 et 2006.

Tant la quantité que la nature de cette couverture, avant et après les attentats du 11 septembre 2001, sont évalués ci-après. En effet, les médias sont le prisme par lequel la plupart des citoyens voient la société et la politique. Plus précisément, les médias façonnent – ou, même, dictent – notre vision des groupes avec lesquels nous interagissons



Des musulmans prient à une mosquée de Toronto en souvenir des victimes des attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

peu<sup>3</sup>, comme les musulmans ou les autres minorités religieuses. Dans son analyse de la couverture médiatique américaine du Moyen-Orient après la révolution iranienne de 1979, Edward Said critique ce qu'il croit être une tendance de plus en plus forte à considérer les musulmans comme un groupe homogène, et à assimiler l'islam au fondamentalisme, ou à le voir comme un danger pour le monde<sup>4</sup>. Des stéréotypes trompeurs sur l'islam et la politique internationale, souvent tirés des reportages américains, se trouvent également dans les médias canadiens. Karim H. Karim affirme à ce sujet que le « péril islamiste » a remplacé la « menace soviétique » du temps de la guerre froide<sup>5</sup>.

L'analyse présentée dans le présent article porte donc sur le volume de la couverture accordée aux musulmans canadiens lors des trois dernières élections nationales, sur la nature de cette couverture – les musulmans y sont-ils traités comme une collectivité homogène et stéréotypée? – et sur les

conséquences pour les minorités de l'optique privilégiée par les médias dans leur couverture des élections.

À ce sujet, les études révèlent en effet que les médias abordent les élections dans une perspective de « joute à gagner » : ils s'attardent à des questions comme « qui gagne, qui perd, et pourquoi? », au détriment des enjeux<sup>6</sup>. Compte tenu de tous ces facteurs, on pouvait s'attendre à ce que les musulmans canadiens fassent davantage parler d'eux pendant les élections de 2004 et de 2006 que pendant celle de 2000, mais, aussi, à ce que la mentalité dominante du « qui gagne? », trop superficielle, ne combatte pas les stéréotypes ni la tendance à l'homogénéisation.

## Contexte

Les musulmans forment une collectivité hétérogène, caractérisée par des différences générationnelles et démographiques. Grossie au fil de vagues d'immigration distinctes remontant à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup>, la collectivité

musulmane du Canada se distingue par la diversité de ses cohortes<sup>8</sup>, tant sur le plan de l'appartenance religieuse (sunnite, chiite, druze, ismaélienne, etc.) que sur celui du pays d'origine, de l'ethnicité, de la langue, de la culture, de la classe sociale et du sexe<sup>9</sup>. Comme l'illustre le tableau 1, les musulmans représentent aujourd'hui 2 % de la population canadienne, au premier rang des collectivités non chrétiennes.

Depuis le 11 septembre 2001, la thèse essentialiste du « choc des civilisations » entre le christianisme et l'islam a trouvé un nouveau

**Tableau 1**  
**Principales confessions religieuses au Canada, 2001 (pourcentage de la population)**

### Confessions chrétiennes

Catholique	43.2
Protestante	29.2
Orthodoxe	1.6
Autres chrétiennes	2.6

### Confessions non chrétiennes

Musulmane	2.0
Juive	1.1
Bouddhiste	1.0
Hindoue	1.0
Sikhe	0.9

### Sans appartenance religieuse

Sans religion	16.2
---------------	------

Source : Statistique Canada, *Recensement de 2001 : Les religions au Canada* (série « Analyses »), n° de catalogue 96F0030XIF2001015 (2003)



Les auteurs, après avoir examiné la couverture accordée dans huit journaux aux musulmans canadiens lors d'élections fédérales récentes, ont constaté peu d'occasions de combattre les stéréotypes ou de révéler la diversité de cette collectivité hétérogène et transnationale.

dynamisme, et les musulmans canadiens – réels ou présumés – ont fait face à des risques accrus de discrimination et de violence<sup>10</sup>.

Par conséquent, les associations et personnalités musulmanes canadiennes se mobilisent depuis 2001 pour combattre les stéréotypes, les menaces, les crimes haineux et le profilage racial, et pour accroître le dialogue entre les musulmans canadiens, et avec les autres Canadiens<sup>11</sup>. Pour ce qui est des élections canadiennes, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les musulmans y participent, vu la petitesse relative de

leurs échantillons dans les sondages.

Cependant, Hamdani estime que le taux de vote des musulmans aux élections fédérales est plus faible que celui de la population dans son ensemble; il aurait été de 42 % à l'élection de 2000 (contre 61,2 % dans l'ensemble de la population), et d'un peu plus, soit 46,5 %, à l'élection de 2004 (contre 60,9 % dans l'ensemble de la population)<sup>12</sup>. Par ailleurs, les musulmans sont sous-représentés à la Chambre des communes, par rapport à leur nombre<sup>13</sup>.

**Tableau 2**  
**Concentration des musulmans canadiens par province, 2001**

Canada	579 640
Ontario	352 530
Québec	108 620
Colombie-Britannique	56 220
Alberta	49 045

Source : Statistique Canada. Recensement de 2001 : Les religions au Canada (série « Analyses »), n° de catalogue 96F0030XIF2001015 (2003)

Comme le montre le tableau 2, les musulmans canadiens sont concentrés dans certaines provinces, c'est-à-dire, en ordre, l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta.

Dans ces provinces, la plupart des musulmans vivent à Toronto, puis, dans l'ordre, à Montréal,

Vancouver, Ottawa, Calgary et Edmonton. Ces six villes regroupent 85,2 % des musulmans du Canada, et la seule ville de Toronto, 43,8 %<sup>14</sup>.

## Méthodologie

Les journaux analysés ont été choisis en fonction de cette concentration démographique des musulmans dans certaines villes du Canada. Ainsi, en plus des deux journaux nationaux de langue anglaise, le *Globe and Mail* et le *National Post*, les principaux quotidiens de langue anglaise des six villes nommées plus haut ont été choisis aux fins de l'étude : la *Gazette* [Montréal], le *Toronto Star*, l'*Ottawa Citizen*, le *Calgary Herald*, l'*Edmonton Journal* et le *Vancouver Sun*. La période couverte par

*Les musulmans forment une collectivité hétérogène, caractérisée par des différences générationnelles et démographiques.*

l'étude débute à la délivrance des brevets et se termine une semaine après le jour d'élection<sup>15</sup>, et les articles retenus sont tous ceux qui portaient sur l'élection et comportaient le mot « musulman » (suivi ou non de « canadien ») ou « islam » (ou toute variante). Cette recherche a donné 67 articles.

Un instrument de codage précis a été utilisé pour décrire systématiquement le contenu et l'emplacement (dans le journal) de chaque article. Les caractéristiques « démographiques » de chaque article ont donc été répertoriées : titre du journal, date de publication, emplacement dans le journal, catégorie d'article (nouvelle, chronique, éditorial) et sujet principal. On a également codé chaque article selon la partie où se trouvaient les mots « musulmans » ou « islam » – dans le titre, dans le

premier paragraphe, etc. →, et selon la place occupée par le thème de l'islam dans le corps du texte (centrale, importante, ou indirecte). Par l'application au codage des techniques d'analyse critique du discours<sup>16</sup>, on a pu juger de quelle façon les musulmans étaient dépeints : groupe homogène ou religieux, ou d'orientation conservatrice ou extrémiste. Enfin, nous avons évalué dans quelle mesure les articles véhiculaient un message d'inclusion, c'est-à-dire utilisaient des termes comme

« Canadiens », « citoyens canadiens » ou « électeurs fédéraux » pour désigner les musulmans canadiens.

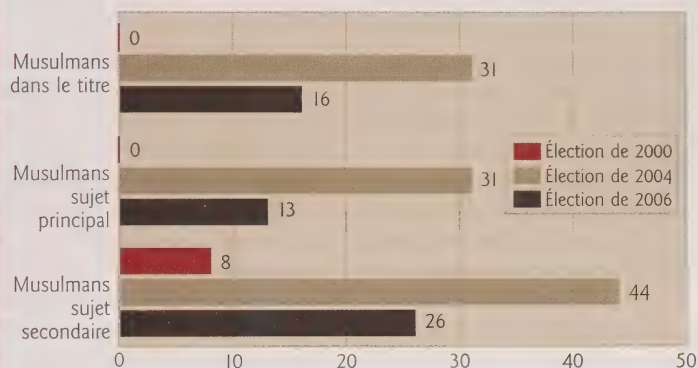
### Quantité et emplacement des articles

Le tableau 3 révèle lesquels des journaux étudiés ont le plus parlé du fait musulman dans leur couverture des élections. Deux journaux, le *Globe and Mail* et le *Toronto Star*, ont publié près des deux tiers de tous les articles

mentionnant les musulmans, et 94 % de ces articles à l'élection de 2004. Par ailleurs, malgré le faible nombre total d'articles répertoriés, on constate que, comme on s'y attendait, la couverture des musulmans canadiens s'est accrue après le 11 septembre 2001. On voit en effet au tableau 3 que, de 13 à l'élection de 2000 (19 % de l'ensemble), le nombre d'articles mentionnant les musulmans est passé à 16 en 2004 (24 %), pour doubler ensuite et atteindre 38 en 2006 (57 %). Cependant, un nombre accru d'articles ne se traduit pas nécessairement par une couverture plus approfondie.

Comme le montre la figure 1, les musulmans canadiens n'étaient tout simplement pas vus comme un enjeu à l'élection de 2000; dans 92 % des articles relevés pour cette élection, ils sont uniquement mentionnés en passant dans des analyses du rôle de la religion en politique, avec d'autres groupes religieux, et jamais dans le titre. De même, dans un grand nombre des articles de 2006, les musulmans n'ont été ni le sujet principal, ni un sujet secondaire : en effet, ils ont occupé une place essentielle ou importante dans seulement

**Figure 1**  
Pourcentage des articles accordant une place substantielle aux musulmans, par élection



**Tableau 3**  
Nombre (et pourcentage) d'articles mentionnant les musulmans, par journal et élection

Journal	Élection de 2000 n	Élection de 2004 n	Élection de 2006 n	Total
<i>Globe and Mail</i>	3 (23 %)	9 (56 %)	10 (26 %)	22 (33 %)
<i>Toronto Star</i>	3 (23 %)	6 (38 %)	12 (32 %)	21 (31 %)
<i>National Post</i>	7 (54 %)	1 (6 %)	4 (10 %)	12 (18 %)
<i>Ottawa Citizen</i>	0 (0 %)	0 (0 %)	6 (16 %)	6 (9 %)
<i>Edmonton Journal</i>	0 (0 %)	0 (0 %)	3 (8 %)	3 (5 %)
<i>Gazette [Montréal]</i>	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (5 %)	2 (3 %)
<i>Vancouver Sun</i>	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (3 %)	1 (1 %)
<i>Calgary Herald</i>	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
<b>Total</b>	13 (19 %)	16 (24 %)	38 (57 %)	67 (100 %)

39 % de ces articles, et ont été nommés dans seulement 16 % des titres. C'est plutôt à l'élection de 2004 que les musulmans se sont taillés une place considérable dans les journaux : dans près d'un tiers des articles les mentionnant, ils étaient nommés dans le titre – signe évident de leur importance comme sujet d'actualité<sup>17</sup> –, en plus d'être le sujet principal ou secondaire de 75 % des articles. On peut donc se poser la question : pourquoi les musulmans canadiens étaient-ils un « sujet chaud » à l'élection de 2004?

### Les élections vues comme une joute : quand les médias estiment-ils digne d'intérêt le facteur musulman?

On voit au tableau 4 que, dans 67 % des articles mentionnant les musulmans ou l'islam, le principal sujet était la « joute » électorale, c'est-à-dire la question des meneurs et des perdants.

Les analyses des gagnants ou perdants à tel ou tel moment de la campagne, ou des préférences électorales de tel ou tel groupe d'électeurs, mettent surtout l'accent sur les chefs, les partis, les candidats et les électeurs. Dans ce contexte, les musulmans canadiens ont été un sujet chaud à l'élection de 2004 parce que, perçus comme Canadiens et électeurs, ils ont été sollicités à ce titre.

On voit à la figure 2 un changement remarquable : à l'élection de 2000, très peu d'articles mentionnaient que les musulmans étaient des « citoyens canadiens » (15 %) ou qu'ils jouaient un rôle comme électeurs (8 %). Au contraire, après le 11 septembre, les médias se sont mis à décrire les musulmans comme des Canadiens, notamment en parlant de leurs associations ou en mentionnant leur participation comme électeurs ou candidats aux élections

**Tableau 4**  
Principal sujet des articles, par élection (pourcentage de tous les articles mentionnant les musulmans)

Principal sujet de l'article	Élection 2000 n	Élection 2004 n	Élection 2006 n	Total n
Enjeux nationaux	0 (0 %)	2 (13 %)	6 (16 %)	8 (12 %)
Politique étrangère ou sécurité	1 (8 %)	3 (18 %)	7 (18 %)	11 (16 %)
La « joute » électorale*	9 (69 %)	11 (69 %)	25 (66 %)	45 (67 %)
Autre	3 (23 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	3 (5 %)

\* On entend par là tous les articles axés sur les résultats de sondages, les blocs d'électeurs, la distribution régionale des appuis aux partis, ou les efforts de mobilisation de groupes d'électeurs particuliers par les partis.

canadiennes. Tout particulièrement, le *Globe and Mail* et le *Toronto Star*, qui ont publié 15 des 16 articles mentionnant les musulmans à l'élection de 2004, ont tenté ainsi de mieux faire connaître leur collectivité. À l'élection de 2004, les musulmans ont été appelés explicitement « citoyens canadiens » dans 81 % des articles, et « électeurs » (ou « bloc d'électeurs ») dans 69 % d'entre eux. Plusieurs de ces articles soutenaient d'ailleurs que les musulmans canadiens avaient le pouvoir d'influer sur l'issue de l'élection dans certaines circonscriptions. Des titres

comme « Pourquoi les musulmans doivent voter<sup>18</sup> » et « Appel au vote des musulmans<sup>19</sup> » montrent que la collectivité islamique est prise au sérieux par le *Globe and Mail* et le *Toronto Star*. Dans un article sur le « vote immigrant » à l'élection de 2004, qui soulignait la croissance de la collectivité musulmane, le *Globe and Mail* a rapporté que, selon le politologue Henry Jacek, « depuis le 11 septembre, les musulmans sont extraordinairement politisés. Ils sont sensibles aux mesures de sécurité en Amérique du Nord, et devraient voter en grand nombre »<sup>20</sup>.

**Figure 2**  
Pourcentage des articles désignant les musulmans comme Canadiens ou électeurs, par élection



Toutefois, si les musulmans font parler d'eux lorsque les circonstances électorales s'y prêtent (p. ex. lors des appels au vote stratégique lancés à la collectivité islamique dans le sillage du 11 septembre), il reste que la vision dominante, qui consiste à couvrir les élections comme s'il s'agissait de joutes sportives, ne permet pas de discussion approfondie des enjeux ou des revendications. En effet, moins du tiers des articles relevés portaient sur les politiques intérieures ou étrangères (voir le tableau 4). Difficile, dans ces circonstances, d'éclairer la population canadienne sur la diversité de la collectivité musulmane ou de combattre les stéréotypes négatifs.

## Image donnée des musulmans canadiens

Tous les articles ont été examinés, à la lumière des études sur la couverture médiatique des musulmans, afin de déterminer s'ils véhiculaient des stéréotypes dangereux. On a constaté que l'un des préjugés dominants consistait à dépeindre les musulmans comme un groupe homogène sur les plans de la foi, de l'ethnie, de la langue et de la culture. Le tableau 5 indique que cette image unidimensionnelle des

musulmans était fermement enracinée dans les médias, particulièrement à l'élection de 2000, où elle a dominé tous les articles. Comme on l'a dit plus haut, la plupart de ces articles ne faisaient que mentionner les musulmans parmi les nombreux autres groupes religieux dont les convictions avaient un lien avec la campagne. Aux élections de 2004 et de 2006, cependant, un portrait très différent des musulmans a été donné, comme le montre le tableau 5. La complexité et la diversité de leur collectivité étaient toujours largement passées sous silence, mais ils n'étaient plus présentés uniquement comme un groupe religieux. Environ deux tiers des articles de 2004 et 2006, en effet, présentaient les musulmans comme des électeurs, des militants, des candidats ou des citoyens sensibilisés.

Très peu d'articles ont donné des musulmans l'image d'un groupe socialement conservateur; lorsqu'ils ont été



*Les membres d'une famille originaire du Bangladesh prêtent leur serment de citoyenneté lors d'une cérémonie à St. John's, à Terre-Neuve-et-Labrador.*

**Tableau 5**  
**Image donnée des musulmans dans les articles sur les élections canadiennes, par élection (pourcentage des articles)**

Image donnée des musulmans*	Élection 2000 n	Élection 2004 n	Élection 2006 n	Total n
Groupe homogène	13 (100 %)	13 (81 %)	30 (79 %)	56 (84 %)
Groupe religieux	10 (77 %)	5 (31 %)	14 (37 %)	29 (43 %)
Groupe socialement conservateur	1 (8 %)	1 (6 %)	8 (21 %)	10 (15 %)
Groupe lié à l'extrémisme	3 (23 %)	1 (6 %)	11 (29 %)	15 (22 %)

\* À noter que ces images ne sont pas mutuellement exclusives; un seul article peut donner des musulmans plus d'une image, voire les quatre en même temps.

le plus nombreux (21 % à l'élection de 2006), ils relaient la réaction des groupes religieux au mariage entre personnes de même sexe. Cependant, en 2000 et, surtout, en 2006, les musulmans ont été fréquemment associés à l'extrémisme religieux, voire au terrorisme. En effet, alors que, en 2004, un seul article a fait ce lien (6 %), 3 l'ont fait en 2000 (23 %)<sup>21</sup>, et 11 en 2006 (près du tiers du total). Cette augmentation en 2006 découle en grande partie de sept articles (près d'un cinquième du total) portant sur de fausses accusations selon lesquelles un candidat aurait dit de son investiture qu'elle était une « victoire pour l'islam »<sup>22</sup>. De même, deux articles qualifiaient de « terroriste présumé » une personnalité publique qui s'était rangée derrière un parti politique<sup>23</sup>.

Chose plus inquiétante, un chroniqueur du *National Post* a écrit que les « islamistes radicaux ont déclaré la guerre à toutes les démocraties séculières, dont le Canada », et qu'ils

Il reste que très peu de lignes ont servi à combattre les stéréotypes ou à rendre compte de la diversité de la collectivité musulmane, dont les racines sont pourtant si profondes au Canada.

constituent une « menace islamofasciste mondiale pour la démocratie », menace concrétisée par une « guerre portée par les jihadistes jusque chez vous »<sup>24</sup>. Cet exemple est typique de l'attitude du *National Post* envers les musulmans : 42 % des articles sur les élections publiés dans ce journal, s'ils parlaient des musulmans ou de l'islam, les associaient à l'extrémisme, contre 9 % dans le *Globe and Mail*, et 14 % dans le *Toronto Star*.

## Conclusion

On constate que, aux élections fédérales successives de 2000, 2004 et 2006, la quantité d'articles consacrés

aux musulmans canadiens a augmenté, ce qui, on peut le supposer, est une conséquence des attentats du 11 septembre 2001. De façon générale, cette augmentation a contribué à présenter les musulmans sous

leur visage d'électeurs et de candidats, mais la vision des élections qui domine chez les médias – celle des élections vues comme joutes sportives – s'accommode mal à la complexité de la collectivité musulmane. Ainsi, malgré les quelques mentions du rôle électoral des musulmans, fréquentes surtout à l'élection de 2004, il reste que très peu de lignes ont servi à combattre les stéréotypes ou à rendre compte de la diversité de la collectivité musulmane,

dont les racines sont pourtant si profondes au Canada. En fait, les articles de 2006 renforcent même plutôt ces stéréotypes.

Karim H. Karim et d'autres analystes ont montré que, dans leur couverture des actualités internationales, les médias canadiens dépeignent les musulmans de façon homogénéisée et stéréotypée, ce qui a donné naissance à l'idée du « péril islamiste ». On peut dire que, à tout le moins dans les articles étudiés, cette vision négative est combattue jusqu'à un certain point seulement. Compte tenu de l'influence majeure des médias sur les opinions des Canadiens, les restrictions qu'impose le traitement des élections comme autant de « joutes sportives » méritent que s'y attardent les journalistes, les militants, les politiciens et les citoyens soucieux de mieux comprendre leurs compatriotes. ✕

## NOTES

1. Les auteures remercient Dawn Moffat, étudiante à la maîtrise, pour son excellente aide comme chercheuse.
2. Paul Bramadat, « Re-Visioning Religion in the Contemporary Period: The United Church of Canada's Ethnic Ministries Unit », *Canadian Diversity*, vol. 4, n° 3, 2005, p. 59.
3. Frances Henry et Carol Tator, *Discourses of Domination: Racial Bias in the Canadian English-Language Press*, University of Toronto Press, Toronto, 2002, p. 5.
4. Edward W. Said, *Covering Islam: How the Media and the Experts Determine How We See the Rest of the World*, éd. rév., Vintage Books, New York, 1997.
5. Karim H. Karim, *Islamic Peril: Media and Global Violence*, Black Rose Books, Montréal, 2003.
6. Linda Trimble et Shannon Sampert, « Who's in the Game? The Framing of Election 2000 by *The Globe and Mail* and *The National Post* », *Revue canadienne de science politique*, vol. 37, n° 1, mars 2004, p. 51-71.
7. Baha Abu-Laban, *An Olive Branch on the Family Tree: The Arabs in Canada*, McClelland and Stewart, Toronto, 1980, p. 1-81.
8. Sharon McIrvin Abu-Laban, « Family and Religion among Muslim Immigrants and Their Descendants », dans Earle H. Waugh, Sharon McIrvin Abu-Laban et Regula B. Qureshi (dir.), *Muslim Families in North America*, University of Alberta Press, Edmonton, 1991, p. 6-31.
9. Sheila McDonough et Homa Hoodfar, « Muslims in Canada: From Ethnic Groups to Religious Community », dans Paul Bramadat et David Seljak (dir.), *Religion and Ethnicity in Canada*, Pearson Education Canada, Toronto, 2005, p. 133-153.
10. Yasmeen Abu-Laban, « Liberalism, Multiculturalism and the Problem of Essentialism », *Citizenship Studies*, vol. 6, n° 4, décembre 2002, p. 459-482.
11. McDonough and Hoodfar, *ibid.*, p. 137-141.
12. Daood Hamdani, *Muslim Women: From Polling Booths to Parliament*, Conseil canadien des femmes musulmanes, mars 2005, p. 1-9.
13. *Ibid.*, p. 1-11.

14. Peter Beyer, « Appendix: Demographics of Religious Identification in Canada » (avec adaptation), dans Paul Bramadat et David Seljak (dir.), *Religion and Ethnicity in Canada*, Pearson Education Canada, Toronto, 2005, p. 240.
15. Plus précisément, notre recherche, effectuée dans la base de données de Factiva, avait pour dates butoirs le 22 octobre et le 4 décembre 2000 (élection de 2000); le 23 mai et le 5 juillet 2004 (élection de 2004); le 30 novembre 2005 et le 30 janvier 2006 (élection de 2006). Les termes de recherche suivants ont été utilisés : « election and federal and Muslim »; « election and Muslim »; « candidate and Muslim »; « vot\* and Muslim »; « election and federal and Islam\* »; « election and Islam\* »; « candidate and Islam\* »; « vot\* and Islam\* ».
16. Teun A. van Dijk, *Racism and the Press*, Routledge, New York, 1991, p. 6.
17. *Ibid.*, p. 50-51.
18. *The Globe and Mail*, 7 juin 2004, p. A19; chronique de Mohamed Elmasry, président national du Congrès islamique canadien.
19. *The Globe and Mail*, 4 juin 2004, p. A8.
20. Gloria Galloway, « Sikhs reach beyond Liberals as political influence grows; Canadian-born children of immigrants are switching allegiance, poll suggests », *The Globe and Mail*, 25 mai 2004, p. A9.
21. Deux articles portaient sur un candidat libéral qui aurait assisté à un rassemblement islamique avec des écriteaux sur lesquels on pouvait lire « Mort à Israël ». Le *National Post* a consacré un éditorial à cette affaire (16 novembre 2000, p. A19), où l'auteur déclarait que « tous les partis attirent leur lot d'énergumènes ».
22. Glen McGregor, « "Mixing of religion and democracy" stirs controversy: Group claims Liberal Toronto-area candidate said nomination was "victory for Islam" », *The Ottawa Citizen*, 21 décembre 2005, p. A5. Omar Alghabra, qui craignait que cette controverse fasse dérailler sa campagne, a pourtant été élu dans Mississauga-Erindale.
23. Elizabeth Thompson, « Suspected terrorist endorses Bloc », *The Ottawa Citizen*, 6 décembre 2005, p. A4; Tu Thanh Ha, « Duceppe dances around questions », *The Globe and Mail*, 5 janvier 2006, p. A6.
24. Robert Fulford, « Do not disturb », *The National Post*, 31 décembre 2005, p. A17.



# Participation politique des immigrants dans quatre démocraties d'origine anglaise

Antoine Bilodeau

Professeur adjoint, Département de science politique, Université Concordia

Mebs Kanji

Professeur adjoint, Département de science politique, Université Concordia

Depuis les années 1960, les immigrants qui s'installent au Canada et dans d'autres démocraties occidentales viennent surtout de pays dont la culture politique diffère considérablement de celle de leur pays d'accueil. Le présent article vise à déterminer si les nouvelles vagues d'immigrants venus s'installer au Canada et dans trois autres démocraties d'origine anglaise (États-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande) développent un intérêt pour la politique du pays d'accueil, y prêtent attention et la connaissent. Ce bref exposé de la participation politique des immigrants tire des conclusions rassurantes. Les nouvelles vagues d'immigrants réussissent à s'adapter. Ils s'intéressent à la politique, y prêtent attention et la connaissent dans la même mesure que les natifs du pays hôte. Ces résultats ne sont pas uniques au Canada, mais s'observent aussi dans les trois autres démocraties étudiées.

Le visage de l'immigration a beaucoup changé dans les démocraties occidentales depuis les années 1960, et le Canada ne fait pas exception. Avant ce tournant, les immigrants venaient surtout d'Europe de l'Ouest, du Nord et du Sud, alors qu'aujourd'hui ils arrivent plutôt d'Europe de l'Est et centrale, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Certains éléments portent à croire qu'il est plus difficile pour ces derniers, nés pour la plupart dans un pays dont la culture politique est très différente – voire non démocratique – de s'adapter à un nouveau contexte politique que ce le fut pour leurs prédécesseurs, venus de démocraties dont la culture politique ressemblait à celle de leur pays d'accueil.

Cet article se penche sur la façon dont les immigrants venant de pays non traditionnels s'adaptent à un nouveau contexte politique. Trois questions déterminantes y sont posées. D'abord, dans quelle mesure les immigrants

s'intéressent-ils à la politique de leur pays d'adoption?

Puis, dans quelle mesure portent-ils attention à l'actualité politique présentée dans les médias? Finalement, que connaissent-ils de la politique de leur pays d'accueil? On y compare la participation politique des immigrants venus de pays non traditionnels à celle de leurs prédécesseurs et des natifs du pays d'accueil. Il y est essentiellement question des immigrants venus s'installer au Canada.

La deuxième partie de l'article fait une brève comparaison des situations qui règnent au Canada et dans d'autres démocraties d'origine anglaise, soit les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, dont l'immigration a connu un virage semblable.

Cette enquête repose sur des études électorales réalisées dans chacun des pays précités<sup>1</sup>. De telles études, lorsqu'elles couvrent plusieurs années, constituent un riche filon pour

étudier les orientations et les comportements politiques des immigrants. En revanche, ce genre de données ne permet pas d'étudier la façon dont ils s'adaptent à un nouveau contexte politique dès leur arrivée dans le pays d'adoption. Les échantillons utilisés

besoins et les préférences des immigrants sont déjà bien représentés au sein de la société d'accueil, cette préoccupation ne revêtirait pas une importance aussi grande. Or, puisque les nouvelles vagues d'immigrants proviennent de sociétés très différentes,

*Les immigrants venant de pays traditionnels s'intéressent davantage à la politique que ceux venant de pays non traditionnels.*

dans le cadre des études électorales sont représentatifs, et ils ont été obtenus à partir d'un processus aléatoire. Ainsi, les immigrants inclus dans les échantillons vivaient dans leur pays d'accueil depuis plusieurs années. Par exemple, les immigrants venus s'installer au Canada y vivaient en moyenne depuis 31 ans au moment de l'échantillonnage. Par conséquent, l'analyse met l'accent sur les immigrants présumés établis, qui ne sont plus en train de s'adapter à leur société d'accueil. En outre, un écart important sépare les deux échantillons d'immigrants venus s'installer au Canada. En effet, ceux venus de pays traditionnels y vivaient en moyenne depuis 38 ans, alors que ceux venus de pays non traditionnels y vivaient en moyenne depuis 24 ans. Malgré son ampleur, cet écart n'explique pas la plupart des divergences observées en ce qui a trait à la participation politique des deux groupes d'immigrants<sup>2</sup>.

## Pourquoi se soucier de la participation politique des immigrants?

Peu de travaux ont porté sur l'adaptation des immigrants à un nouveau contexte politique. Après tout, pourquoi faudrait-il se soucier de leur participation politique? S'il était certain que les

on suppose que leurs besoins et leurs préférences sont aussi différents de ceux de leurs prédécesseurs et des natifs du pays d'adoption. Il est tout à

fait possible, donc, que les immigrants venus de pays non traditionnels ne voient pas leur point de vue représenté comme il se doit dans leur société d'accueil s'ils ne participent pas au processus politique.

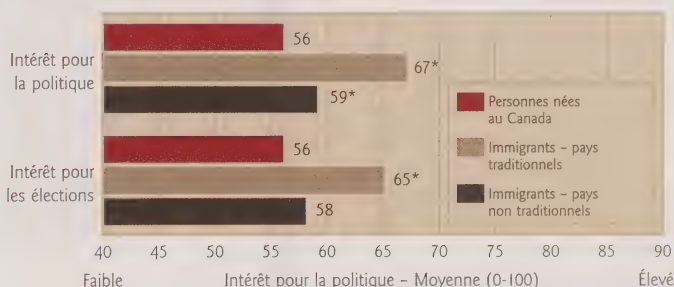
La participation politique, qu'il s'agisse de voter, de participer à des réunions politiques ou de travailler pour un parti ou un candidat local, dépend d'une multitude de facteurs importants, dont l'intérêt pour la politique, l'accès à l'information et la connaissance de la politique<sup>3</sup>. Sans ces conditions essentielles, le citoyen n'a pas l'élan nécessaire pour prendre part à la vie

politique et il ne peut faire le lien entre ses besoins et préoccupations et les meilleurs choix à faire pour produire les résultats espérés. Lorsqu'on examine la façon dont les immigrants s'adaptent au contexte politique de la société d'accueil, il faut commencer par l'intérêt qu'ils portent à la politique et l'étendue de leurs connaissances à ce sujet.

## L'intérêt pour la politique canadienne

La figure 1 illustre que les immigrants n'affichent pas le même intérêt pour la politique. En effet, ceux venant de pays traditionnels s'intéressent davantage à la politique que ceux venant de pays non traditionnels. Fait étonnant, ces deux groupes semblent s'intéresser davantage à la politique que les Canadiens de naissance. Plus précisément, sur une échelle de 0 à 100, où 0 indique un faible intérêt pour la politique et 100, un intérêt élevé pour celle-ci, l'intérêt moyen chez les immigrants venant de pays traditionnels se situe à 67. Dans le cas des immigrants venant de pays non traditionnels, il se situe à 59, alors que chez les Canadiens de naissance, il se situe à 56.

**Figure 1**  
**Intérêt pour la politique et les élections**



Source : Études électorales canadiennes de 1993, 1997, 2000 et 2004 (échantillon - répondants nés au Canada, n = 10 139; immigrants de pays traditionnels, n = 694; immigrants de pays non traditionnels, n = 569)

\* La différence avec les répondants nés au Canada est significative à un niveau d'au moins 0,10 (test t).



*Au moyen de diverses sources d'information, les immigrants, et surtout ceux venant de pays traditionnels, s'intéressent autant – sinon plus – à la politique et aux élections que les Canadiens de naissance.*

Les résultats relatifs à l'intérêt pour les élections ressemblent beaucoup aux résultats précités. Les immigrants arrivés de pays non traditionnels manifestent un intérêt moins marqué pour les élections que ceux arrivés de pays traditionnels, mais légèrement plus marqué que les Canadiens de naissance. On peut donc conclure à des tendances semblables, qu'il s'agisse de l'intérêt porté à la politique en général ou à un volet spécifique de celle-ci.

### Attention portée à l'actualité politique présentée dans les médias

Avant de s'impliquer sur la scène politique, il faut d'abord s'intéresser à la politique. Cela dit, il faut aussi être bien informé. Le prochain volet de l'analyse porte donc sur l'attention que les Canadiens portent à l'actualité politique.

La figure 2 montre que les immigrants, toutes catégories confondues, portent une attention égale ou supérieure à l'actualité politique que ne le font les Canadiens de naissance, et ce, quel

que soit le médium – la télévision, les journaux ou la radio. Cela dit, les résultats montrent aussi que, en général, les immigrants venant de pays traditionnels portent une plus grande attention à la politique que ceux issus de pays non traditionnels.

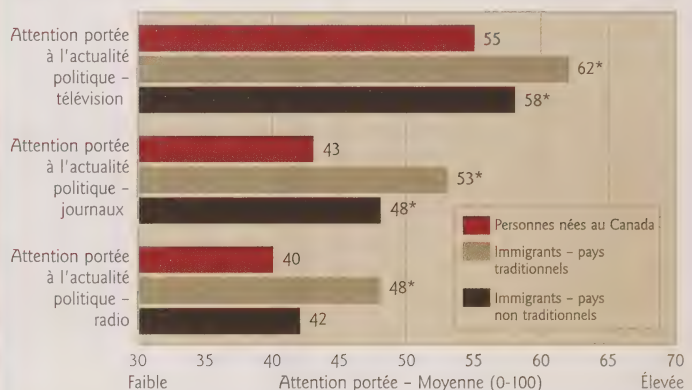
Par ailleurs, les données révèlent que la plupart des Canadiens, peu importe où ils sont nés, privilégient les mêmes médias pour se tenir au courant de l'actualité politique : la télévision d'abord, puis les journaux,

suivis de la radio. Plus précisément, sur une échelle de 0 à 100, où 0 indique une faible attention portée à l'actualité politique et 100, une attention élevée à celle-ci, l'attention moyenne portée par les Canadiens de naissance se situe à 55 dans le cas de la télévision, à 43 dans le

cas des journaux et à 40 dans le cas de la radio. De la même façon, l'attention moyenne portée par les immigrants venus de pays traditionnels en fonction des médias se situe respectivement à 62, 53 et 48. Dans le cas des immigrants venus de pays non traditionnels, elle se situe à 58, 48 et 42 respectivement.

Autre résultat intéressant, les Canadiens de naissance se classent derrière les immigrants en ce qui a trait à l'attention portée à l'actualité politique présentée dans les médias, et l'écart le plus marqué s'observe lorsqu'il est question des journaux. Ce résultat est d'autant plus intéressant que les journaux constituent une riche mine d'information, notamment en termes d'analyses et de contenu éditorial. Les données suggèrent que non seulement les immigrants se tiennent davantage au courant de l'actualité politique, mais ils s'alimentent à partir de sources de qualité supérieure.

**Figure 2**  
**Attention portée à l'actualité politique présentée dans les médias**



Source : Études électorales canadiennes de 1993, 1997, 2000 et 2004 (échantillon – répondants nés au Canada, n = 11 906; immigrants de pays traditionnels, n = 819; immigrants de pays non traditionnels, n = 615)

\* La différence avec les répondants nés au Canada est significative à un niveau d'au moins 0,10 (test t).

## Connaissance de la politique canadienne

Les résultats présentés jusqu'à présent indiquent que les immigrants de pays non traditionnels ne sont ni moins intéressés ni moins attentifs à l'égard de la politique que leurs concitoyens nés au Canada. Mais, qu'en est-il de la connaissance de la politique?

Pour mesurer cet aspect, nous avons demandé aux répondants de nommer diverses personnalités politiques, telles que le ministre des Finances à Ottawa, le premier ministre de la province du répondant, et la première femme première ministre fédérale. Les cotes moyennes obtenues sont

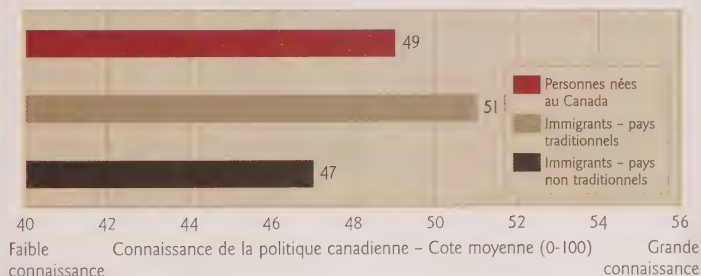
Il est surprenant de constater que, s'ils sont plus intéressés et attentifs à l'égard de la politique, les immigrants n'en ont pas une meilleure connaissance que les personnes nées au pays. En effet, on ne voit pas de grande différence entre les niveaux de connaissance des trois groupes de répondants : ceux nés au Canada obtiennent une cote moyenne de 49, les immigrants de pays traditionnels, 51, et ceux de pays non traditionnels, 47. On peut donc dire que les immigrants, y compris ceux des pays non traditionnels, ne sont pas plus ignorants des noms des personnalités politiques que leurs concitoyens nés au Canada. Il est frappant que, malgré leur haut niveau d'intérêt politique et d'attention à l'endroit des



*Le Canada est le seul des quatre pays où les immigrants de pays non traditionnels témoignent d'un plus grand intérêt que les natifs.*

données à la figure 3, sur une échelle de 0 (faible connaissance de la politique canadienne) à 100 (grande connaissance)<sup>4</sup>.

**Figure 3**  
Connaissance de la politique canadienne



Source : Études électorales canadiennes de 1997, 2000 et 2004 (échantillon - répondants nés au Canada, n = 6 831; immigrants de pays traditionnels, n = 462; immigrants de pays non traditionnels, n = 350)

La différence entre les immigrants - tant non traditionnels que traditionnels - avec les personnes nées au Canada n'est pas statistiquement significative.

médias (surtout les journaux), les immigrants n'atteignent pas un niveau de connaissance plus élevé. En fait, leur connaissance serait peut-être encore plus basse si ce n'était de leur intérêt et de leur attention. Cette question demande une étude plus approfondie.

## Intérêt pour la politique dans quatre démocraties d'origine anglaise

Les résultats présentés ci-dessus donnent à penser que les immigrants de pays non traditionnels s'adaptent remarquablement bien à leur nouveau contexte politique, même si celui dont ils proviennent est très différent. Cependant, le Canada n'est pas le seul pays à accueillir un grand nombre d'immigrants. Les personnes qui immigreront dans d'autres démocraties d'origine anglaise (en l'occurrence les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) s'adaptent-elles aussi bien à leur nouvel environnement politique?

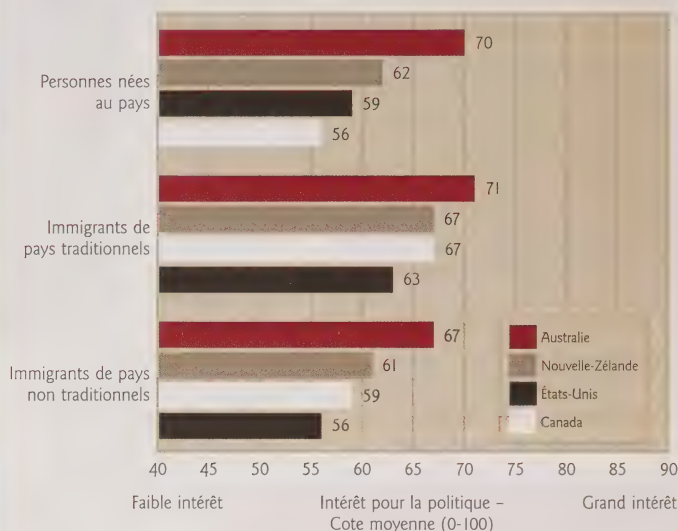
Vu les limites d'espace, notre analyse se limite ici à la question de l'intérêt pour la politique, mais même ce cadre restreint révèle des aspects intéressants. Premièrement, selon les données

transnationales de la figure 4, les Canadiens – de naissance ou immigrants de pays traditionnels ou non – sont parmi les peuples les moins intéressés par la politique. Seuls les immigrants aux États-Unis ont un niveau d'intérêt inférieur à celui des immigrants canadiens.

Deuxièmement, on constate que l'écart entre les immigrants et les personnes nées au pays est particulièrement élevé au Canada, par rapport aux trois autres pays. Selon la figure 5, les personnes immigrantes de pays traditionnels sont plus intéressées par la politique que celles nées au pays, et celles des pays non traditionnels le sont habituellement à peu près autant que ces dernières. Mais, dans le cas du Canada, l'écart entre l'intérêt des immigrants de pays traditionnels et celui des personnes nées au pays est particulièrement grand : 11 points, contre 5 en Nouvelle-Zélande, 4 aux États-Unis et 1 en Australie. Fait notable, le Canada est le seul des quatre pays où les immigrants de pays non traditionnels témoignent d'un plus grand intérêt que les personnes nées au pays; l'écart dans leur cas est toutefois moins important.

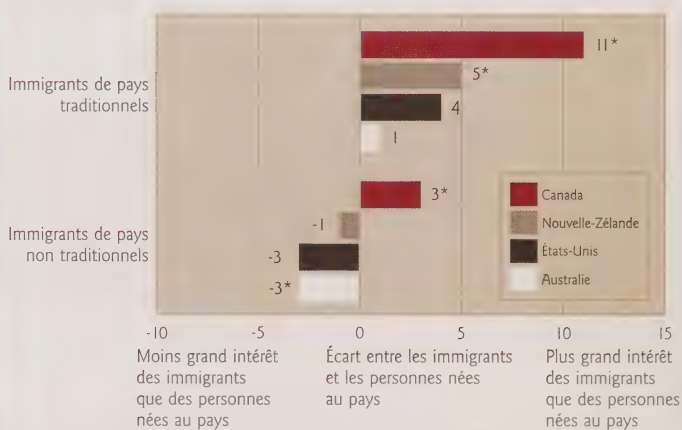
Diverses raisons peuvent expliquer ces résultats. Premièrement, les immigrants du Canada peuvent sembler plus intéressés par la politique que ceux des autres démocraties d'origine anglaise simplement parce que les populations nées dans ces dernières ne sont pas aussi indifférentes à la politique que les Canadiens de naissance. Deuxièmement, les écarts constatés peuvent être liés à la composition différente des populations immigrantes selon les pays. En effet, les immigrants, mêmes divisés en deux sous-catégories (pays traditionnels et pays non traditionnels), ne forment pas un ensemble homogène; ils diffèrent par leurs horizons

**Figure 4**  
**Intérêt pour la politique dans quatre démocraties d'origine anglaise**



Sources : Études électorales canadiennes (1993-2004), Études électorales américaines (1986-2000), Études électorales australiennes (1993-2004), Études électorales néo-zélandaises (1990-2002)

**Figure 5**  
**Intérêt pour la politique dans quatre démocraties d'origine anglaise (comparaison des immigrants et des personnes nées au pays)**



Sources : Études électorales canadiennes (1993-2004), Études électorales américaines (1986-2000), Études électorales australiennes (1993-2004), Études électorales néo-zélandaises (1990-2002)

\* La différence avec les répondants nés au Canada est significative à un niveau d'au moins 0,10 (test t).



Une jeune femme travaille comme préposée à l'information à un bureau de scrutin d'Ottawa, à l'élection de 2006.

traditionnels, ils le sont à tout le moins autant que les populations nées au pays. Bref, les immigrants de pays non traditionnels semblent autant intéressés par la politique, attentifs à l'actualité dans ce domaine et au courant du monde de la politique que leurs concitoyens nés et formés dans la société hôte.

Devons-nous conclure de ces résultats que les nouvelles vagues

démographiques et expériences de socialisation. Finalement, les immigrants du Canada sont peut-être mieux intégrés à leur pays d'adoption sur les plans de l'éducation, du revenu et de l'emploi – autant de facteurs associés à l'intérêt pour la politique. Ces hypothèses mériteraient une étude plus approfondie<sup>5</sup>.

## Conclusion

De nouveaux immigrants s'établissent au Canada et dans les autres démocraties, et ils proviennent de cultures politiques très différentes de celle de leur pays d'adoption. Nous nous attendions donc à ce qu'ils éprouvent de la difficulté à s'y adapter. Sans aller jusqu'à croire que ces nouveaux arrivants restaient à jamais apolitiques, nous pensions qu'ils seraient plus indifférents envers la politique que les immigrants des pays plus traditionnels ou que les populations nées au pays. Or, le présent article révèle une réalité tout autre. S'il est vrai que les immigrants de pays non traditionnels qui vivent dans leur pays d'adoption depuis plus de deux décennies en moyenne ne s'impliquent pas autant que ceux en provenance de pays

d'immigrants s'adaptent bien au contexte politique de leur société d'accueil après une période d'acclimatation suffisamment longue? À ce stade de l'analyse, cette conclusion serait prématurée. Le présent article permet d'être optimiste, mais la route qui mène à l'intégration politique, au Canada ou dans les autres démocraties d'origine anglaise, est longue et complexe. Des questions fondamentales n'ont pas encore de réponse, telles que : de quelle période d'acclimatation les nouveaux arrivants ont-ils besoin avant de s'impliquer en politique; quels obstacles doivent-ils surmonter préalablement; quelle forme leur intérêt politique prend-il, ou peut-il prendre? Toutes ces questions, et bien d'autres, restent encore à examiner. Elles sont essentielles non seulement à la vitalité de notre démocratie, mais à l'expression politique d'une proportion grandissante de nouveaux Canadiens. ✕

## NOTES

1. Plusieurs études ont été rassemblées : Canada : 1993-2004; États-Unis : 1986-2000; Australie : 1993-2000; Nouvelle-Zélande : 1990-2002. L'échantillon combiné qui représente le Canada compte 12 267 personnes nées au pays, 850 immigrants venant de pays traditionnels et 631 de pays non traditionnels. Dans le cas des États-Unis, l'échantillon en compte respectivement 9 922, 153 et 395; dans le cas de l'Australie 7 938, 1 596 et 964; et dans le cas de la Nouvelle-Zélande 15 785, 2 372 et 529.
2. Le fait que la plupart des immigrants aient vécu pendant plusieurs années dans leur pays d'adoption ne signifie pas qu'ils sont plus âgés que les natifs de ce même pays. L'âge moyen des immigrants venant de pays traditionnels et non traditionnels est de 55 et 46 ans respectivement, alors que celui des natifs est de 45 ans. Selon les analyses à variables multiples, les différences d'âge n'expliquent pas les divergences observées chez les trois groupes de répondants à l'égard de la participation politique (résultats non présentés).
3. Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman et Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1995.
4. Les cotes de 0 à 100 ont été attribuées selon le nombre de bonnes réponses données à une série de trois questions : 0 = aucune bonne réponse; 33 = une bonne réponse; 67 = deux bonnes réponses; et 100 = trois bonnes réponses. Les chiffres figurant à la figure 3 sont des moyennes.
5. Les immigrants du Canada présentent-ils également des niveaux d'attention envers les médias et de connaissance de la politique plus élevés que ceux des immigrants des autres pays d'origine anglaise? Il est difficile de répondre à cette question vu le cadre modeste du présent article et les embûches de nature méthodologique. En effet, les autres pays étudiés n'offrent pas d'indicateurs satisfaisants de la connaissance politique, et la diversité des questions posées ne permet pas l'appréciation sûre du degré d'attention envers les médias. Toutefois, un survol des données indique, sur la question de l'attention pour la couverture politique dans les médias, l'écart entre les immigrants et la population née au pays n'est pas plus élevé au Canada que dans les autres pays étudiés (résultats non présentés). L'intérêt relativement plus élevé des immigrants du Canada pour la politique est donc d'autant plus étonnant.



# Consultations après-conflit et clivages interethniques

## Comment encourager la participation électorale

Rafael López-Pintor

Ancien professeur titulaire, Université autonome de Madrid; consultant électoral international

Le présent article examine les effets des réformes constitutionnelles et juridiques sur les clivages entre ethnies à l'occasion d'élections de transition et d'après-conflit. Figurent parmi les mécanismes juridiques de consultation électorale qui prennent en compte les clivages ethniques : des dispositifs de partage du pouvoir et des formules de représentation assorties de quotas ou de sièges réservés; l'inscription et le vote des électeurs à l'étranger; la composition interethnique des commissions électorales ainsi que l'emploi des langues minoritaires dans les formulaires électoraux, les cours d'éducation civique et les programmes d'information des électeurs. On trouvera des exemples de situations de transition et d'après-conflit de partout dans le monde. La principale conclusion à tirer est qu'il est plus facile d'aplanir les obstacles à l'harmonie interethnique que de mettre en place des mesures d'encouragement, particulièrement de type électoral. Pour autant, la tenue d'une consultation pendant ou après une lutte civile transpose sur le plan politique les doléances de nature ethnique, atténuant ou éliminant ainsi les heurts. Tenir des élections dans l'après-conflit risque néanmoins d'accentuer les clivages ethniques, le factionnalisme ayant tendance à s'exprimer – et s'exprime souvent – dans l'alignement du vote sur l'appartenance ethnique; il ne faut toutefois pas y voir là un effet pervers des élections mais plutôt le reflet de la réalité sociale ambiante.

La matière résumée dans le présent article provient de l'examen du peu de documents existants et de l'expérience de première main acquise par l'auteur et ses collègues au cours des vingt dernières années lors d'élections tenues dans des pays en proie à de graves conflits interethniques ou dans lesquels les conflits de ce type sont une caractéristique du processus politique<sup>1</sup>. On trouvera surtout ici une analyse des faits rassemblés par l'auteur ou d'autres chercheurs. Largement tributaire des principales conclusions d'un travail de recherche plus vaste commandé à l'auteur et publié par l'USAID<sup>2</sup>, l'article en est également la synthèse. En l'absence de référence expresse à un auteur ou à un ouvrage de l'USAID à la

suite d'une conclusion, force sera de déduire qu'il s'agit de mon propre jugement du *status questionis*, d'ici à ce que des éléments plus probants viennent étayer une interprétation différente.

### Clivages ethniques et conflit politique

L'affrontement interethnique a été déterminant dans le modelé du paysage actuel des guerres civiles et des conflits internationaux. Il a également été le moteur des interventions de la communauté internationale, tant pour rétablir la paix que pour apporter de l'assistance technique pour la tenue d'élections et d'autres fins<sup>3</sup>.

Conséquence d'une des identités sociales aux racines les plus profondes qui soient, le clivage ethnique tend à persister même après une ou plusieurs élections. Les élections qui suivent un conflit sont du reste souvent perçues comme le premier pas vers la démocratie et une manière d'éviter la lutte armée. C'est pourquoi l'ethnicité est normalement prise en compte dans l'élaboration des formes juridiques qui encadreront la consultation. Pour être efficace, le dispositif électoral doit permettre à la société de tenir compte de ses clivages politiques : territoriaux, ethnoculturels, sociaux ou autres.

## Estomper les clivages ethniques grâce aux règles électorales

Le programme d'assistance électorale type destiné à un pays ethniquement divisé comporte normalement un mécanisme d'élaboration de règles électorales qui prennent en compte la question ethnique. Celle-ci fait partie intégrante de l'ordre de mission des négociateurs de paix depuis au moins la pacification de la Namibie et du Nicaragua dans les années 1980 et de beaucoup d'autres pays dans les années 1990 et 2000.

*Le nombre et la nature des dispositions juridiques portant expressément sur l'ethnicité et les élections varient d'un pays à l'autre.*

Le nombre et la nature des dispositions juridiques portant expressément sur l'ethnicité et les élections varient d'un pays à l'autre, surtout en fonction de l'acuité de l'affrontement interethnique, de la volonté politique des parties, ainsi que de l'ampleur et de l'efficacité de la présence internationale sur le terrain.

On trouvera ci-après sept principales mesures juridiques ainsi que les pays où elles ont été appliquées ces 20 dernières années. Quelques cas d'élections de transition et d'après-conflit seront ensuite examinés plus longuement.

### 1. Régime prévu dans la Constitution et mécanismes de partage du pouvoir préalablement fixés

Il se peut que la Constitution prévoie une fédération de républiques à fondement ethnique (Bosnie-Herzégovine) ou des arrangements spéciaux pour les provinces (le Québec au moment de la Confédération en 1867). Une division administrative du pays en territoires ethniquement délimités peut avoir été héritée du passé ou créée depuis peu (Irak, Espagne). Les mécanismes de partage du pouvoir peuvent comprendre un gouvernement d'unité nationale auquel participent tous les grands partis (Afrique du Sud en 1994, Afghanistan en 2004 et Irak en 2006); un conseil des ministres où siègent un président et un premier ministre appartenant respectivement aux partis de la majorité et de la minorité (Kosovo en 2002); une présidence officiellement tripartite (Bosnie-Herzégovine); ou un organe collégial composé du président

et de plusieurs vice-présidents chargé de garantir la représentation interethnique dans l'exécutif selon un consensus tacite entre les créateurs de la Constitution. En Irak,

la Constitution établit une forme de présidence tripartite composée d'un président et de deux vice-présidents (le conseil présidentiel) qui, de facto sinon en droit, est censée regrouper les trois principaux groupes religieux ou ethniques au sommet de l'exécutif (les sunnites, les chiites et les Kurdes).

### 2. Formules inclusives de représentation : le scrutin de liste dans les entités infranationales

Ce mécanisme est depuis longtemps en usage dans plusieurs pays européens (Suisse, Pays-Bas, Belgique et Espagne). Dans les pays multiethniques d'Amérique Latine – principalement la Bolivie, l'Équateur, le Guatemala, le Mexique, le Nicaragua et le Pérou – les clivages ethniques sont atténués par la représentation proportionnelle dans les instances provinciales et municipales, même si des rébellions ont occasionnellement éclaté au Chiapas au Mexique dans les années 1990, en Équateur en 2000 et aujourd'hui en Bolivie. En Afrique également, la représentation de puissants groupes ethniques dotés d'une base territoriale est garantie en droit par la représentation proportionnelle dans des instances provinciales (par exemple en Afrique du Sud), ou par la règle de la majorité simple (scrutin majoritaire uninominal à un tour) dans les entités petites et plus homogènes ethniquement (Éthiopie et Nigeria).

### 3. Quotas et sièges réservés aux minorités ethniques (formule de type parité homme-femme)

Un exemple récent de sièges réservés existe en Afghanistan (pour certaines minorités, comme les Kuchi), en Albanie (pour la minorité grecque du Sud), le Kosovo (pour les minorités non albanaises) et en Palestine (pour les chrétiens et les Samaritains). Le Nicaragua établit des quotas pour chaque minorité de sa façade Atlantique.

### 4. Formalités d'inscription des électeurs favorables aux minorités

On a souvent recours aux formalités d'inscription des électeurs pour mobiliser les minorités et les intégrer au processus politique. Il s'agit habituellement



À Kaboul, des travailleurs électoraux afghans dépouillent des bulletins de vote lors des élections parlementaires historiques qui se sont déroulées le 18 septembre 2005.

de l'inscription à partir de l'étranger ou d'une réglementation souple pour l'inscription des électeurs et des candidats qui réduit les difficultés politiques et logistiques.

L'inscription des électeurs et le vote à partir de l'étranger ont eu du succès en 1990 dans le Nicaragua d'après-guerre, lorsque les exilés se sont inscrits et ont voté à la frontière du Honduras et du Costa Rica. Dans ce cas, le conflit ethnique n'était que la cause secondaire du déplacement des populations; dans les exemples qui suivent, il s'agissait de la principale.

Au Kosovo, les Serbes ont refusé de s'inscrire et de participer aux élections municipales de 2000. Ils ont toutefois surmonté leur résistance aux législatives de 2001, sans doute encouragés par la communauté internationale et les dispositions législatives. Toutes les factions serbes ont été exhortées à s'inscrire sous la bannière d'un seul parti, ce qu'elles ont fait; des dispositions juridiques ont assuré un niveau élevé de représentation grâce à la

proportionnelle combinée à des sièges réservés pour la minorité. Malgré qu'ils se soient inscrits en grand nombre en 2001, les Serbes ont toutefois à nouveau boycotté les municipales de 2002 et la générale de 2005.

En Afghanistan et en Irak (2005), on a eu recours à l'inscription et au vote des électeurs à l'étranger, surtout ceux séjournant au Pakistan et en Iran dans le cas de l'Afghanistan et ceux se trouvant en Iran, en Syrie, au Liban, en Jordanie et en Égypte dans celui de l'Irak. Dans les deux cas, les citoyens vivant à l'étranger ont voté en grand nombre; l'opération a toutefois occasionné des coûts considérables. Inversement, en Angola en 1992, au Mozambique en 1994 et au Libéria en 1997, des projets semblables mis sur pied par des organismes internationaux et des autorités locales n'ont jamais vu le jour malgré la présence d'un nombre important de ressortissants vivant dans les pays voisins. Hormis la question des coûts, l'inscription et le vote des électeurs à l'étranger sont un bon moyen de favoriser l'harmonie

interethnique à condition d'encourager et de faciliter réellement la participation des populations concernées.

### 5. Ethniciser les commissions électorales nationales et infranationales

Donner une structure multiethnique à l'administration électorale a favorisé l'intégration en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, en Équateur, en Irak, au Kosovo, en Macédoine, au Nigeria et en Afrique du Sud. Dans les opérations de maintien de la paix, les élections sont généralement organisées par des instances internationales, les autorités nationales jouant un rôle de second plan. Il faut néanmoins reconnaître que la composition multiethnique de la composante nationale de l'administration électorale a en général joué un rôle positif en établissant un équilibre interne et en augmentant la confiance de la population à l'endroit de l'autorité électorale.

### 6. Langues minoritaires dans la documentation

Le plus souvent, les langues minoritaires ne sont employées que pour les feuillets d'information de l'électeur et non de manière généralisée dans la documentation de scrutin. On trouvera des exemples de recours à cette technique dans la plupart des pays mentionnés dans la présente partie. L'auteur a participé dernièrement à la rédaction de documents de ce genre pour des pays comme l'Afghanistan, l'Éthiopie, le Guatemala, l'Irak et le Nicaragua.

### 7. Proscrire la propagande haineuse en renforçant et en observant les médias (aide financière de l'ONU, de l'OSCE et de l'USAID)

Mettre sur pied des projets destinés à renforcer les médias locaux, à soutenir l'activité des médias étrangers (en particulier la radio et la télévision) ou

à favoriser l'observation des médias à l'aide de méthodologies standard et faire connaître les résultats. La surveillance suppose l'analyse systématique quotidienne quantitative et qualitative de la presse écrite, de la télévision et de la radio au moyen d'échantillonnages statistiques et de traitement informatique. La publication périodique de rapports alimente le débat sur les enjeux. Simplement rendre compte de l'actualité avec professionnalisme peut avoir des effets salutaires. Des opérations d'observation des médias ont eu

situation d'après-guerre. Suit une description détaillée de trois cas : l'Espagne de l'après-franquisme, le Nicaragua de l'après-guerre et la Bosnie-Herzégovine.

### **Espagne**

Indissociables de l'histoire de l'Espagne, surtout en ce qui concerne le Pays basque et la Catalogne, les clivages interethniques se sont accentués après les politiques de centralisation absolue de la dynastie des Bourbon à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, au moment de la guerre civile (1936-1939) et pendant les 40 années de dictature de Franco qui ont suivi. Dans le Pays basque et en Catalogne, la population a été dépouillée d'un certain nombre de

droits historiques, dont celui d'employer sa langue maternelle. Ce n'est qu'en 2006, après plus de 30 ans d'attentats, que l'organisation armée basque ETA a déclaré un cessez-le-feu permanent. En Catalogne, les protestations et les

manifestations massives contre le gouvernement national et la centralisation étaient devenues monnaie courante à la fin du franquisme et dans les premières années de démocratisation après la mort du Caudillo en 1975.

En 1978, la Constitution a modifié de fond en comble l'appareil institutionnel de l'Espagne en créant notamment une fédération asymétrique de 17 « communautés autonomes », allant du Pays basque et de la Catalogne, dotés d'un statut quasi fédéral, jusqu'à d'autres communautés jouissant d'une autonomie moindre. La langue officielle commune est l'espagnol et les trois autres langues officielles sont, selon la région, le catalan, l'euskera et le galego. Les gouvernements autonomes gèrent quelque 40 % des dépenses publiques, le reste relevant à 35 % du gouvernement national et à 25 % des administrations locales. Aux trois niveaux se trouve un régime parlementaire – dont le pouvoir exécutif émane de l'assemblée législative.

*On a souvent recours aux formalités d'inscription des électeurs pour mobiliser les minorités et les intégrer au processus politique.*

lieu dans la quasi-totalité des pays mentionnés dans le présent article, et il faut voir dans cette pratique un outil d'information générale et stratégiquement utile dans la lutte contre les propos haineux et les dépenses abusives à l'occasion des campagnes électorales, notamment<sup>4</sup>.

Il va sans dire que des mesures semblables aux sept décrites ci-dessus ne sont pas un gage de succès de l'intégration ni même de rapprochement des minorités ethniques. L'expérience montre qu'il est plus facile d'éliminer les obstacles juridiques que de donner de véritables encouragements à l'intégration politique et sociale de populations ethniques antagonistes<sup>5</sup>.

### **Élections de transition et d'après-guerre – trois cas**

On vient de le voir, nombreux sont les cas d'aménagement des clivages interethniques par la tenue d'élections aux premiers jours de la démocratie et en

Photo : AP (Paul White)



Le premier ministre d'Espagne, José Luis Rodríguez Zapatero (en bas, à droite), écoute le président régional basque, Juan José Ibarretxe (à gauche), qui s'adresse au Parlement espagnol, à Madrid, en février 2005.

Depuis 1977, la loi espagnole prévoit la représentation proportionnelle au niveau provincial, permettant ainsi aux forces politiques d'obtenir des sièges à l'assemblée législative nationale et accordant aux communautés basque et catalane une représentation parlementaire forte à Madrid<sup>6</sup>. Les lois de délégation ultérieures accordèrent aux gouvernements autonomes le pouvoir de déterminer au moyen d'une loi leur propre mode d'élections législatives ainsi que le type et le nombre de collectivités aux fins des élections législatives au sein de la communauté. Par exemple, le statut basque édicte que chacune des trois provinces élit le même nombre de députés (vingt chacune) sans égard au nombre d'habitants, de sorte que chaque communauté basque définie par ses anciennes limites historiques est également représentée. Les campagnes électorales se déroulent dans la langue du pays, ainsi qu'en espagnol, l'information destinée aux électeurs et les documents de scrutin étant disponibles dans les deux langues.

Le cadre juridique et constitutionnel ci-dessus a réussi à estomper et fondre les divergences ethnoculturelles historiques profondes de l'Espagne. À preuve, le large consensus autour de la Constitution de 1978, la vitalité de l'autonomie en général et la pacification progressive du Pays basque, où le bras politique de l'ETA (sous diverses désignations) n'a jamais tout à fait boycotté le scrutin ni les assemblées basque et municipales. Pour ce qui est du cadre juridique, l'actuelle loi électorale (qui prévoit le vote à la majorité qualifiée) n'est qu'une version étoffée et actualisée du décret provisoire d'avril 1977, pris un mois avant la tenue des premières élections démocratiques. Voilà qui illustre le talent de négociation et l'adresse technique de

ses auteurs, représentants du gouvernement provisoire et des partis d'opposition toujours interdits, lors de réunions tenues dans la clandestinité.

### Nicaragua

Exemple de rapprochement ethnique rapide après un conflit armé, le Nicaragua a adopté des mesures juridiques favorables aux minorités ethniques de ses deux régions de la côte Atlantique, où vivent les populations indigènes miskita, créole, sumu, garifuna, rama et métisse. Les Miskitos avaient vigoureusement résisté au gouvernement sandiniste, qui les avait réprimés au début des années 1980.

Après la guerre civile, la loi de délégation de 1987 pour les régions visées (*Ley de Autonomía*) a instauré la représentation proportionnelle pour chacune des assemblées législatives régionales, sous réserve que le premier candidat et toutes les listes de parti dans 10 des 30 circonscriptions multimembres appartiennent à la minorité ethnique dominante de la circonscription<sup>7</sup>. Le principal parti ethnique est YATAMA, mais celui-ci n'a jamais remporté la pluralité des voix dans l'une ou l'autre région, les deux étant gouvernées par le FSLN sandiniste ou le PLC libéral, plus ancien. La tendance démographique historique de ces régions est la croissance du peuple criollo, dans l'ouest du pays. La loi de délégation de 1987 avait précisément pour but de garantir les droits civils et politiques des minorités en leur conférant notamment une représentation parlementaire et municipale.

Photo : AP (Jaime Puebla)



Une femme vote à l'élection nationale tenue au Nicaragua le 4 novembre 2001.

Depuis, la représentation proportionnelle et les quotas pour les minorités ont été systématiquement appliqués. La représentation des minorités ethniques a été garantie, non sans problème récurrent toutefois, reflet de l'affrontement entre les partis nationaux et indigènes. En raison des mouvements de population, les litiges tiennent souvent à l'octroi de sièges à telle ou telle circonscription et à l'attribution subséquente de certains sièges à un parti donné. Ces différends se règlent d'habitude par une entente écrite (ni légale ni illégale) entre les autorités politiques et électorales.

Des différends ont surgi dernièrement au sujet de l'attribution d'un siège contesté par le parti indigène YATAMA et les principaux partis nationaux après les élections au conseil régional en mars 2006. YATAMA a appelé à des

manifestations de masse et à des actes de violence contre l'autorité électorale régionale; des militants ont encerclé son siège et détenu son président pendant plusieurs jours. Après des jours de tension grandissante et d'intense médiation, la Commission électorale nationale a décidé, avec la caution de tous les partis politiques, d'attribuer le siège litigieux à YATAMA. Quelle que soit la particularité du cas, au lieu de s'en tenir à la lettre de la loi, qui fixe les limites des circonscriptions, la décision obéit à son esprit, qui privilégie dans ces régions les droits de la minorité. Des clarifications juridiques sont de toute évidence souhaitables puisque le différend refait surface à chaque élection. Néanmoins, on peut affirmer que les mesures juridiques garantissant la représentation de la minorité ethnique ont atteint leur résultat : il n'y a plus de lutte armée entre le gouvernement national et les minorités régionales depuis 1987, et la représentation est garantie à la satisfaction de tous les intéressés.

### **Bosnie-Herzégovine**

Les Balkans, la Bosnie-Herzégovine en particulier, disposent d'un cadre juridique et constitutionnel complexe en matière de questions interethniques. Premièrement, il a été créé une institution formée d'une république fédérale (Srpska) au sein d'une confédération. Deuxièmement, la présidence tripartite de la fédération représente les trois grands groupes ethniques (serbe, albanais et croate). Cette présidence tripartite fondée sur l'ethnie était censée avoir un effet rassembleur. Tel n'a toutefois pas été le cas, les tensions ethniques ayant conduit à un blocage.

Le scrutin de liste et les sièges réservés ont assuré la représentation électorale de tous les groupes ethniques. Les alliances interethniques sont aussi

possibles, entre autres mécanismes, quoique nulle n'ait jamais été constituée.

L'administration électorale a été structurée sur une base multiethnique. Avant la disparition de l'autorité électorale internationale en 2003, on a créé une association professionnelle de responsables électoraux sans distinctions ethniques qui a commencé son activité grâce à l'appui de l'IFES, une agence internationale américaine spécialisée dans l'assistance technique destinée aux administrations électorales. Le transfert de pouvoirs des autorités internationales aux autorités nationales s'est opéré progressivement en 2002 et 2003, plus de cinq ans après les premières élections, en 1998. Par comparaison, au Timor oriental, le transfert s'est fait deux ans après les premières élections; au Kosovo, il n'était toujours pas achevé six ans après les premières élections, en 2000.

L'inscription des électeurs et des candidats a été grandement facilitée pour les

Croates et les Albanais en Bosnie-Herzégovine, comme cela fut le cas plus tard pour les Serbes du Kosovo, par des mesures d'inscription et de vote à l'étranger. Il aura fallu pour cela non seulement des dispositions juridiques adéquates mais aussi un immense investissement dans le dispositif sécuritaire et logistique.

En Bosnie-Herzégovine, les langues minoritaires ont largement été employées comme instrument d'intégration, toutes ayant été utilisées dans l'ensemble des formulaires officiels. Procéder autrement aurait en fait privé du droit de vote certaines populations incapables de lire un bulletin de vote rédigé dans une autre langue que la leur. À un moindre degré d'inclusivité, les documents d'éducation civique et d'information des électeurs n'ont été imprimés ou diffusés verbalement que dans les langues les plus répandues.

Soutenir les campagnes d'éducation civique qui encouragent la participation

Photo : AP (Hidajet Delic)



*Des membres de la nouvelle présidence multiethnique de Bosnie-Herzégovine (de gauche à droite), le croate Dragan Cavic, le serbe Mirko Sarovic et l'albanais Sulejman Tihic, prêtent leur serment d'entrée en fonction, à Sarajevo, en octobre 2002.*

de toutes les communautés est un élément de la plupart des programmes d'action démocratique des organismes donateurs. En Bosnie-Herzégovine, l'aide venue de l'administration électorale internationale intérimaire a largement été distribuée par les organisations non gouvernementales nationales, dont beaucoup ont été formées à cette seule fin.

On doit juger positifs les résultats obtenus en Bosnie-Herzégovine. Même si les premières élections en vertu des accords de Dayton ont accentué le clivage en poussant les diverses communautés à se regrouper selon leur ethnie, elles ont réussi à mettre fin aux combats, les factions ayant dû se consacrer aux préparatifs électoraux. Il se trouve que les élections ont été un mécanisme capable d'amener les communautés ethniques à jouer le jeu de la démocratie, certes plus civilisé, même si la réconciliation pleine et entière reste à ce jour un objectif fuyant. Le transfert des pouvoirs électoraux des autorités internationales aux autorités nationales s'est opéré graduellement mais avec efficacité et, depuis 1998, des élections se succèdent dans l'ordre et la transparence.

## Conclusion

La communauté internationale appuie la tenue d'élections dans les sociétés en transition et en période d'après-conflit en tant qu'instrument de réconciliation nationale et de renforcement de la démocratie. Il est des secteurs où l'assistance démocratique et électorale s'est avérée efficace. L'un d'eux est la création et l'aide à la pérennisation d'une administration électorale professionnelle; un autre est l'aide aux campagnes d'éducation civique qui accompagnent le processus électoral. Ce sont les rares domaines de

l'assistance démocratique où les observateurs ont à l'unanimité constaté des résultats positifs<sup>8</sup>.

Les experts électoraux, les praticiens sur le terrain et les analystes de l'assistance démocratique jugent modérément positifs plutôt que neutres

*Il est plus facile d'aplanir les difficultés qui viennent perturber l'harmonie interethnique que d'offrir des formes d'encouragement, surtout par l'intermédiaire du système électoral.*

ou négatifs les effets des élections et des règles électorales sur le clivage ethnique<sup>9</sup>. L'expérience montre qu'une législation adéquate et d'autres mesures de type électoral peuvent être utiles, mais les tensions interethniques ne sauraient être aisément surmontées par les seules mesures électorales. Les élections n'ont pas pour but de combler les fossés ethnoculturels profonds; elles cherchent plutôt à aider les rivaux à y faire face d'une manière démocratique éclairée<sup>10</sup>. On trouve aussi des exemples de pays où la tenue d'élections a creusé le fossé ethnique (Angola, Libéria et Éthiopie). En Afrique surtout, il est à craindre que les partis politiques accuseront encore davantage les divisions ethniques. Sur ce continent, les partis se sont en effet constitués autour des ethnies, à l'image du pluralisme social ambiant<sup>11</sup>.

Un certain nombre de conclusions se dégagent des travaux récents sur les mesures à prendre pour réduire la polarisation ethnique causée par les élections. Sont dignes de mention<sup>12</sup> :

- Comme dans d'autres domaines de conflit social, il est plus facile d'aplanir les difficultés qui viennent

perturber l'harmonie interethnique que d'offrir des formes d'encouragement, surtout par l'intermédiaire du système électoral. Parmi les obstacles qui ont été levés le plus souvent, on compte notamment les empêchements constitutionnels et juridiques à la participation et à la représentation

des citoyens; les empêchements de jure ou de facto à l'emploi de langues minoritaires dans les cours d'éducation civique, l'information destinée aux électeurs et les documents électoraux;

la propagande haineuse dans les médias; ainsi que les mécanismes ou les structures qui rendent l'administration électorale opaque et suspecte aux yeux des politiciens et des électeurs.

- Dans l'après-conflit, les élections peuvent en outre creuser davantage les clivages ethniques, ne serait-ce qu'en cristallisant la polarisation aux urnes. Une consultation électorale pendant ou après une guerre civile transpose du champ de bataille à la scène politique les doléances ethniques. Si le processus électoral réduit la lutte armée ou s'y substitue, il se peut que le factionnalisme s'exprime dans l'alignement du vote sur l'appartenance ethnique. Même si la loi électorale tente d'atténuer le phénomène en autorisant les listes et les alliances multiethniques, il se peut que ces instruments juridiques ne séduisent pas et soient repoussés par les élites politiques (comme en Bosnie-Herzégovine). Il ne faut toutefois pas y voir là un effet pervers des élections mais plutôt le reflet de la réalité sociale ambiante.
- Il faut considérer comme faisant partie d'un tout et non pas comme éléments distincts toutes les mesures

destinées à désamorcer ou apaiser les conflits. L'élimination des obstacles à la participation et à la réconciliation interethnique exige ce qui suit :

- Des dispositions juridiques et constitutionnelles comme des mécanismes de partage du pouvoir, des formules inclusives de représentation et de composition interethnique de l'autorité électorale.
- Faciliter l'inscription des électeurs et des candidats, y compris à l'étranger.

- Des campagnes d'éducation civique qui encouragent la participation de toutes les communautés.
- Employer les langues minoritaires dans la tenue du scrutin et les cours d'éducation civique.
- Éliminer la propagande haineuse en renforçant les médias démocratiques, en les observant à l'aide de méthodologies standard et en publiant périodiquement les résultats. ✕

## NOTES

1. Il s'agit entre autres du propre pays de l'auteur, l'Espagne, en Europe, ainsi que des pays suivants : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo et la Macédoine dans les Balkans; l'Afghanistan, l'Irak et la Palestine en Asie centrale, au Moyen ou au Proche-Orient; le Cambodge en Asie du Sud; l'Angola, les Comores, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Lesotho, le Libéria, l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Nigeria en Afrique; l'Équateur, le Salvador, le Guatemala et le Nicaragua en Amérique centrale. L'auteur a occupé le poste de directeur général des élections dans le cadre d'une mission d'observation soit de l'ONU (Mozambique et Salvador) soit de l'Union européenne (Côte d'Ivoire, Éthiopie, Nicaragua, Équateur, Guatemala). Dans les autres pays, il a fait office de conseil de haut niveau auprès de l'autorité électorale nationale ou d'une organisation internationale. De longs échanges avec des collègues spécialistes de haut rang et occupant sur place des postes de direction et de consultation ont permis de rassembler de l'information et des enseignements que les documents de chercheurs ou les comptes rendus préparés sur le terrain sont actuellement dans l'incapacité de fournir. Je suis tout particulièrement reconnaissant à mes collègues et amis Jeff Fischer, Ron Gould, Peter Erben et Jarrett Blanc, qui ont toujours répondu à mes demandes de renseignements avec talent et générosité.
2. Le projet d'évaluation de la recherche portait sur 14 pays différents dans lesquels se sont déroulées des élections d'après-conflit. Il s'agissait notamment de procéder à un examen complet des rares documents universitaires consacrés à un certain nombre de questions relatives à l'assistance électorale internationale, l'une d'elles étant les élections et les clivages ethniques. Après compilation et analyse des grandes conclusions de la recherche, un document d'orientation a été publié et mis en ligne sur le site Web de l'USAID ([www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)). Voir Rafael López-Pintor, *Postconflict Elections and Democratization : An Experience Review*, USAID, Washington, D.C., 2005. On trouvera également une excellente liste des paramètres juridiques de divers systèmes électoraux dans le monde, ainsi que des pays aux prises avec de fortes divergences ethniques, dans Andrew Reynolds, Ben Reilly et Andrew Ellis (dir.), *La conception des systèmes électoraux : Un manuel de International IDEA*, International IDEA, Stockholm, 2005. Des études de cas par pays portant sur divers instruments d'atténuation des conflits interethniques se trouvent dans Peter Harris et Ben Reilly (dir.), *Democracy and Deep-Rooted Conflicts: Options for Negotiators*, International IDEA, Stockholm, 1998.
3. Pour complément d'information, voir Rafael López-Pintor, « Reconciliation Elections: A Post-Cold War Experience, » dans Krishna Kumar (dir.), *Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado), 1997, p. 43-61.
4. Un excellent manuel de surveillance des médias a récemment été produit par le National Democratic Institute for International Affairs. On peut l'obtenir gratuitement à [www.ndi.org](http://www.ndi.org).
5. On trouvera une liste complète de ces mécanismes juridiques dans OSCE/BIDDH, *Manuel d'observation des élections*, Varsovie, 2001; Guy S. Goodwin-Gill, *Élections libres et régulières*, Union interparlementaire, Genève, 2006.
6. Le décret provisoire d'avril 1977 a essentiellement trouvé son expression dans la Constitution de 1978, la Loi électorale de 1985 et les statuts d'autonomie du Pays basque et de la Catalogne, actuellement en cours d'actualisation et de révision.
7. Article 142 de la Loi électorale.
8. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1999; Krishna Kumar (dir.), *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado), 1998; Marina Ottaway et Thomas Carothers (dir.), *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2000, p. 77-104.

9. Thomas D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press and Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington, D.C., 1996, p. 27-45; Ben Reilly et Andrew Reynolds (dir.), *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, National Academy Press, Washington, D.C., 1999; Harris et al., *Democracy and Deep-Rooted Conflicts*, p. 118-201; Krishna Kumar, "International Assistance for Post-Conflict Elections", in Peter Burnell (dir.), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, Frank Cass, Londres, 2000, p. 205; Karin Von Hippel (dir.), *Democracy by Force: U.S. Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 202-204. On trouvera un regard plus critique dans Marina Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2003, p. 202-203.
10. López-Pintor, *Postconflict Elections*, p. 16, 17.
11. Marina Ottaway, "Social Movements, Professionalization of Reform, and Democracy in Africa", in Ottaway et Carothers, *Funding Virtue*, p. 80.
12. López-Pintor, *Postconflict Elections*, p. 27.





1. These countries include, among others, the author's own country of Spain, in Europe; Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Macedonia in the Balkans; Afghanistan, Iraq and Palestine in Central Asia and the Middle East; Cambodia in South Asia; Angola, Comoros, Côte d'Ivoire, Ethiopia, Lesotho, Liberia, South Africa, Mozambique and Nigeria in Africa; Ecuador, El Salvador, Guatemala and Nicaragua in Central America. In some of these countries, the author served as chief electoral officer for an observer mission of either the United Nations (Mozambique, El Salvador) or the European Union (Côte d'Ivoire, Ethiopia, Nicaragua, Ecuador, Guatemala). In the remaining countries, he provided senior consulting support to either the national electoral authority or an international organization. Focused conversations with senior expert colleagues holding high field executive and consultative responsibility in relevant countries brought information and insight that academic literature or field reports, at the moment, are in no condition to provide. My gratitude goes especially to Jeff Fischer, Ron Gould, Peter Erben and Jarret Blanc, as colleagues and good friends, who always responded to my queries with talent and generosity.
2. The research assessment project covered 14 different countries with elections conducted in a post-conflict situation. It included a comprehensive review of the scarce academic literature on a number of topics relating to international electoral assistance, one of which was main research findings were compiled and analyzed, a policy paper was published and made available on the USAID Web site ([www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)). See Rafael López-Pintor, *Postconflict Elections and Democratization: An Experience Review* (Washington, D.C.: USAID, 2005). Moreover, there is an excellent global source on the legal specifics of different electoral systems, including countries with deep ethnic differences in Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis, eds., *Electoral System Design: The New*
3. For more details, see Rafael López-Pintor, "Reconciliation Elections: A Post-Cold War Experience," in Krishna Kumar, ed., *Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1997), pp. 43–61.
4. An excellent media monitoring handbook was recently produced by the National Democratic Institute for International Affairs and is available free at [www.ndi.org](http://www.ndi.org).
5. For a comprehensive list of these legal mechanisms, see OSCE/ODIHR, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections* (Warsaw, 2001); Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections* (Geneva: IFU, 2006).
6. The Provisional Decree of April 1977 was translated in essence into the 1978 constitution, the 1985 electoral law, and the devolution statutes of the Basque country and Catalonia, which are currently undergoing upgrading and revision.
7. Article 142 of the electoral law.
8. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999); Krishna Kumar, ed., *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1998); Martina Ottaway and Thomas Carothers, eds., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000), pp. 77–104.
9. Thomas D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press and Carnegie
- Commission on Preventing Deadly Conflict, 1996), pp. 27–45; Ben Reilly and Andrew Reynolds, eds., *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1999); Harris et al., *Democracy and Deep-Rooted Conflicts*, pp. 118–201; Krishna Kumar, "International Assistance for Post-Conflict Elections," in Peter Burnell, ed., *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization* (London: Frank Cass, 2000), p. 203; Karin Von Hippel, ed., *Democracy by Force: U.S. Military Intervention in the Post-Cold War World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 202–204. A more critical view is found in Martina Ottaway, *Authoritarianism* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003), pp. 202–203.
10. López-Pintor, *Postconflict Elections*, pp. 16, 17.
11. Martina Ottaway, "Social Movements, Professionalization of Reform, and Democracy in Africa," in Ottaway and Carothers, *Funding Virtue*, p. 80.
12. López-Pintor, *Postconflict Elections*, p. 27.

## Conclusion

to this day. The transfer of electoral authority from international to domestic hands was implemented gradually but effectively, and successive elections have been taking place since 1998 in an orderly and transparent manner.

The international community has been supporting electoral processes in transitional and post-conflict societies as a tool for national reconciliation and democracy building. There are areas where democratic and electoral assistance has proved effective. One is the building of a professional electoral administration and helping it become sustainable; another is supporting civic education campaigns alongside the electoral process. These are among the few areas of democratic assistance where observers have unanimously reported positive results.<sup>8</sup>

Electoral experts, field practitioners and analysts of democratic assistance have assessed the effects of elections and electoral rules on ethnic divides as moderately positive, more often than as neutral or negative.<sup>9</sup> Experience shows that adequate legislation and other election-related measures can help, but inter-ethnic tensions cannot be easily overcome by electoral measures alone. Elections do not aim to bridge deep-rooted ethnocultural cleavages; rather, they seek to help rivals cope with those differences in an enlightened democratic manner.<sup>10</sup> Examples can also be offered of countries where the ethnic divide was deepened by the electoral experience (Angola, Liberia and Ethiopia). Particularly in Africa, the risk exists that political parties will

## Obstacles to inter-ethnic accord can more easily be removed than incentives can be offered, especially through the electoral system.

A number of conclusions have been drawn from recent research about steps taken to minimize the effect of elections on ethnic polarization. The following deserve transcription here.<sup>12</sup> • As in other areas of social conflict, obstacles to inter-ethnic accord can more easily be removed than incentives can be offered, especially through the electoral system. Obstacles that have more often been

removed include, among others, constitutional and legal barriers to citizen participation and representation; legal or actual barriers to the use of minority languages in civic education, voter information and electoral materials; hate speech practices in the mass media; and mechanisms or structures that make electoral administration non-transparent and untrustworthy to political actors and voters. • Moreover, post-conflict elections may have a widening effect on existing ethnic divisions, if only by crystallizing ethnic polarization at the ballot box. In fact, an electoral process during or after a civil conflict in itself translates ethnic grievances to a political scenario, as opposed to warfare. If electoral politics mitigates or displaces armed confrontation, ethnic factionalism may and usually does materialize in the distribution

of the vote along lines of ethnic loyalty. Even if electoral legislation attempts to mitigate this effect by allowing multi-ethnic lists and alliances, such legal instruments may not appeal to the political elites (as in Bosnia and Herzegovina), who may decide not to use them. This should not be seen as a negative output of elections, but as a reflection of prevailing social reality. • All measures aiming to deactivate or alleviate conflict should be seen as parts of an integrated approach, rather than as separate courses of action. Removing obstacles to participation and inter-ethnic reconciliation should include the following: – constitutional and legal provisions, e.g. power-sharing arrangements, inclusive formulas of representation and inter-ethnic composition of the electoral management body – facilitation of voter and candidate registration, including out-of-country registration and voting – civic education campaigns encouraging participation by all communities – use of minority languages in voting procedures and civic education – elimination of hate speech through democratic media development projects and media monitoring, with standard methodologies followed by periodic publication of the results. •

representation have been working effectively: the former violent conflict between the national government and regional minorities has ceased since 1987, and representation has been guaranteed to the satisfaction of all electoral contenders.

**Bosnia and Herzegovina**

The Balkans, and Bosnia and Herzegovina in particular, offer a complex constitutional and electoral legal framework for addressing inter-ethnic issues. First, an institutional design was created that included a federal republic (Srpska) within a confederated state. Second, a tripartite presidency for the federation represents the three main ethnic communities (Serbs, Albanians and Croats). The ethnically based tripartite presidency was intended to have an integrating effect. It may not have worked that way, though, as ethnic tensions abetted paralysis.

List PR and reserved seat provisions ensured electoral representation of all ethnic groups; the possibility of inter-ethnic alliances also exists, among other provisions, although such alliances have never formed.

The electoral administration was structured on a multi-ethnic basis. Before the international electoral authority ended in 2003, a professional association of electoral officers without any ethnic distinction among participants was created, and it started functioning with the support of IFES, a U.S.-based international agency specializing in technical assistance to electoral bodies. The transfer of authority from international to domestic management happened progressively during 2002 and 2003, more than five years after the first election in 1998. By comparison, East Timor made its transfer two years after the first election, but

Photo: AP (Indragat Delic)



Members of the newly elected multi-ethnic state presidency of Bosnia and Herzegovina, (left to right) Bosnian Croat, Dragan Cvetic; Bosnian Serb, Mirko Sarovic; and Bosnian Albanian, Sulejman Tihic, take the oath of office during the inauguration in Sarajevo, in October 2002.

Kosovo has not yet completed it, six years after the first election in 2000. Voter and candidate registration was greatly eased for Croats and Albanians in Bosnia and Herzegovina, as it was later for Serbs in Kosovo, by facilitating out-of-country registration and voting. This involved not only adequate legal provisions, but also immense investment in security and logistics.

Minority languages were widely used as an integrating tool in Bosnia and Herzegovina, where all minority languages were used for all official forms. Not doing so could be considered a disenfranchisement, in effect, of certain populations – those that would have difficulty reading a ballot not in their language. With somewhat less inclusiveness, materials for civic education and voter information were printed or narrated in only the more widely spoken languages.

Support for civic education campaigns encouraging participation for all communities is invariably a component of most donor agencies' democracy programs. Such support in Bosnia and Herzegovina was directly provided by the intervening international electoral administration, and extensively implemented by domestic non-governmental organizations, many of which formed around these activities.

The results in Bosnia and Herzegovina should be considered positive. Although the early elections under the Dayton accords widened ethnic divides by pushing the different communities to organize along ethnic lines, they did stop the fighting, as the factions had to concentrate on electoral preparations. As it happened, elections proved a mechanism to bring ethnic communities to the more civilized game of democratic politics, although full reconciliation remains elusive

as in Spanish, and voter information and election materials are available in both languages.

Attesting to the effectiveness of the constitutional and legal framework described above in mitigating and integrating deep historical ethnicocultural differences in Spain is the maintenance of a wide consensus around the 1978 constitution, the vitality of self-rule in general, and the progressive pacification of the Basque country, where the political arm of ETA (under varying labels) never fully withdrew from the polls and the Basque and municipal assemblies. As for the legal framework, the current electoral law (in fact a special majority law) is but an updated and expanded version of a 1977, enacted one month before the first democratic elections were held. Such was the negotiating and technical ability of those who made it possible, some-times in clandestine meetings between the transitional government and the still outlawed opposition parties.

### Nicaragua

Nicaragua offered an early example of bridging ethnic divides after an armed conflict by legal measures favouring ethnic minorities in its two Atlantic Coast regions, where indigenous populations are Miskitu, Creole, Sumo, Garifuna, Rama and Mestizo. The Miskitu had strongly resisted and been repressed by the Sandinista government in the early 1980s. After the civil war, the 1987 devolution statute for those regions (*Ley de Autonomia*) established PR for each regional legislature, with the provision that the first candidate of all party lists in 10 out of 30 multi-member constituencies should be a member of the ethnic minority predominant in the constituency.

The main ethnic party is YATAMA, although it has never won the largest plurality in either of the two regions, which are governed by either the Sandinista FSLN or the older Liberal PLC. A historical demographic trend in these regions has been the increasing population of *criollo* people from the west of the country. They constitute the overwhelming majority of the electorate. The devolution statute of 1987 was meant precisely to guarantee the civil and political rights of minorities by making sure, among other measures, that they obtain parliamentary and municipal representation.

Electoral rules of PR and minority quotas

*A woman casts her vote in Nicaragua's November 4, 2001, national election.*



Photo: ZIP (Jorge Puello)

YATAMA resorted to mass demonstrations and violent action against the regional electoral authority; activists surrounded its headquarters and detained its chairman for several days. After days of mounting tension and intense mediation, the decision was made by the national electoral body, and accepted by all political parties, that the disputed seat should go to YATAMA. Setting aside the specifics of the situation, this decision was taken in the spirit of the law privileging minority electoral rights in those regions, rather than the letter of the law on constituency boundaries. Further legal clarification is clearly desirable, since the conflict tends to re-emerge at every election. But still the point can be made that legal measures ensuring ethnic minority

both generally informative and strategically useful as a tool to control hate speech and expenses during campaigns, among other uses.<sup>4</sup>

It goes without saying that measures like the seven described above are no guarantee of success at integrating ethnic minorities or even building bridges between them. Again, experience shows that it is easier to remove legal barriers than to offer real incentives for political and social integration among ethnically confrontative populations.<sup>5</sup>

## Voter registration provisions are often used to mobilize and integrate ethnic minorities into the political process.

### Three cases from transitional elections, and elections in wartorn societies

As described above, examples of accommodating ethnic/cultural cleavages through the ballot box abound in wartorn environments. Three cases are presented with more detail here: post-Franco Spain, post-war Nicaragua, and Bosnia and Herzegovina.

#### Spain

Ethnocultural cleavages are part of the history of Spain, especially in the Basque country and Catalonia. They escalated after the absolute centralization policies of the House of Bourbon in the late 18th century, and again with the civil war (1936–1939) and Franco's subsequent 40-year dictatorship. In the Basque country and Catalonia, people were deprived of a number of historical rights, including the use of their native language. The armed ETA of the Basques declared a

permanent ceasefire only in May 2006, after more than 30 years of violent attacks. In Catalonia, public outcry and massive demonstrations against the national government and centralization became routine at the end of the Franco regime and during the first few years of democratization after Franco's death in 1975.

The 1978 constitution drastically changed the institutional architecture of Spain by establishing, among other measures, an asymmetric federation of 17 "autonomous communities," ranging from the Basque country and Catalonia with a quasi-federal status to other communities with a lower degree of autonomy. There is a common official language (Spanish) and three other official languages in the corresponding territories (Catalan, Basque and Galego). Autonomous governments manage some 40% of all public expenditures, with the remainder handled by

the national government (35%) and local governments (25%). A parliamentary system of government, with the political executive emerging from the legislature, was established at all three levels.

Since 1977, Spanish legislation has established PR at the provincial level, enabling relevant political forces to obtain seats in the national legislature and allowing Basque and Catalan communities solid parliamentary representation in Madrid.<sup>6</sup> Later devolution statutes empowered autonomous governments to legislate their own parliamentary elections and the kind and number of constituencies for legislative elections inside the community. For example, the Basque statute established that each of three provinces elects the same number of representatives (20 each) independently of population, so that the different Basque communities are equally represented. Electoral campaigning is conducted in the local language as well



Photo AP (Paul White)

Spain's Prime Minister, José Luis Rodríguez Zapatero, bottom right, listens as the Basque regional President, Juan José Ibarretxe, left, speaks in the Spanish Parliament in Madrid, in February 2005.



Afghan election workers count ballot papers in Kabul after Afghanistan's landmark parliamentary elections on September 18, 2005.

in the other examples below, it was the main reason for exile.

In Kosovo, municipal elections in

2000 could not overcome the reluctance by Kosovan Serbs to register

and participate. They did, however,

come on board for the parliamentary

elections of 2001, probably due to

incentives offered by the international

community and by legislation. All Serb

factions were encouraged to register

under the banner of only one party,

which they did; and legal provisions

ensured a high level of representation

through the mechanisms of PR plus

reserved minority seats. Nevertheless,

and though they registered massively

in 2001, the Serbs withdrew again

in the second municipal elections in

2002 and before the general election

in 2005.

External registration and voting was

applied in Afghanistan and Iraq

(2005); particularly among populations

displaced into Pakistan and Iran in

the case of the Afghan elections, and

into Iran, Syria, Lebanon, Jordan

and Egypt in the Iraqi cases. In both

elections, citizens living abroad voted

in large numbers, although considerable

operational costs were incurred.

By contrast, in Angola in 1992,

Mozambique in 1994, and Liberia

in 1997, similar projects were prepared

by international agencies and national

actors, but were never put into practice

despite the sizable communities living

in neighbouring countries. Independent-

only of its costs, out-of-country

registration and voting can be considered

a successful tool for inter-ethnic

harmony – so long as actual turnout of

the relevant population is encouraged

and facilitated.

**5. Adding ethnic sensitivity to**

**electoral procedures by inter-**

**ethnic composition of electoral**

**commissions at national and**

**sub-national levels**

Structuring the electoral administration

on a multi-ethnic basis has been

used as an integrative mechanism in

Afghanistan, Bosnia and Herzegovina,

Ecuador, Iraq, Kosovo, Macedonia, Nigeria and South Africa. During peacekeeping operations, elections tend to be managed by international officials, with national officers playing a secondary role. This notwithstanding, it should be recognized that multi-ethnic composition of the electoral national component of the administration has generally played a positive role in balancing both internal functions and public confidence in the electoral authority.

## 6. Use of minority languages for polling and educational materials

Most often, minority languages are limited to voter information materials, rather than being extensively used in election documents. Examples can be found in most of the countries mentioned in this section. The author was recently involved in drafting such materials in countries like Afghanistan, Ethiopia, Guatemala, Iraq and Nicaragua.

## 7. Efforts to eliminate hate speech, through media development projects (funded mainly by the UN, OSCE and USAID) and media monitoring

Projects develop local media, support international media operations, mainly radio and television, or support media monitoring, using standard methodologies and publicizing the results. Monitoring involves systematic quantitative and qualitative daily analysis of print, TV and radio content through statistical sampling and automatic data processing. Periodic public reports feed open debate on the issues. Simply exposing certain information in a professional manner can have beneficial effects. Media monitoring exercises have been implemented in almost all the countries mentioned in this article, and this practice should be considered

1. *Constitutional provisions for the system of government and power-sharing arrangements, signed before the first elections*

The constitution may provide for a federation of ethnically based republics

The number and kind of legal provisions dealing specifically with ethnicity and elections vary among countries, mainly depending on the depth of inter-ethnic confrontation, the political will of the contenders, and the extent and effectiveness of the international presence in the field. The following list summarizes seven main legal measures enacted during the last couple of decades, with examples of countries where they were applied. Later, some cases of transitional and post-conflict elections are discussed more extensively.

A standard electoral assistance package in countries with ethnic cleavages would include a component for devising electoral rules to accommodate ethnic concerns. Such concerns have been brought to the agenda of peace negotiators at least since the pacification of Namibia and Nicaragua in the 1980s. Many other countries around the world followed in the 1990s and 2000s.

## Alleviating ethnic divides through electoral rules

envisaged as a first step toward democracy, and as an exit strategy from armed conflict. Consequently, the ethnicity factor is usually taken into consideration when devising the legal provisions under which the elections are to be held. An effective electoral system should address the need of society to accommodate its political cleavages: territorial, ethnocultural, social class or other.

This mechanism has been historically used in a number of European countries (Switzerland, the Netherlands, Belgium and Spain). In multi-ethnic Latin American countries – mainly Bolivia, Ecuador, Guatemala, Mexico, Nicaragua and Peru – ethnic cleavages

## 2. Inclusive representation formulas that provide for list-proportional representation (PR) in sub-national constituencies

inter-ethnic representation in the political executive in some unwritten consensus among constitution makers. In Iraq, the constitution establishes a form of tripartite presidency, with a president and two vice-presidents (the Presidential Council), which de facto if not by law is meant to integrate the three main ethnic or religious groups at the top of executive power (Sunnis, Shites and Kurds).

## The number and kind of legal provisions dealing specifically with ethnicity and elections varies among countries.

(Bosnia and Herzegovina) or special arrangements for provinces (Quebec at Confederation in 1867). An administrative division of the country with ethnically defined territories may have been traditionally preserved or recently established (Iraq, Spain). Power-sharing arrangements may include a national unity government with the participation of all main parties (e.g. South Africa in 1994, Afghanistan in 2004 and Iraq in 2006); a cabinet with president and prime minister from majority and minority parties, respectively (Kosovo in 2002); a formally tripartite presidency (Bosnia and Herzegovina); or a collegial body of president and several vice-presidents, who will guarantee

Voter registration and voting from third countries was successful in 1990 post-war Nicaragua, when exiles registered and voted at the border with Honduras and Costa Rica. In this case, ethnic conflict was only partly the cause of the displaced populations;

often used to mobilize and integrate ethnic minorities into the political process. This is usually done by permitting registration from outside the country; and facilitating voter and candidate registration with flexible regulations that reduce political and logistical barriers.

## 4. Voter registration provisions that encourage minority ethnic groups

has quotas for each minority on the Atlantic Coast.

are found in Afghanistan (for certain minorities, like the Kuchi), Albania (for the Southern Greek minority), Kosovo (for non-Albanian minorities) and Palestine (for Christians and Samaritans). Nicaragua

are alleviated by PR in provincial and municipal constituencies, though sporadic upsurges triggering political revolt have occurred (Mexico's Chiapas in the 1990s; Ecuador in 2000, and today's Bolivia). In Africa, also, representation for strong territorially based ethnic groups is legally ensured by PR in provincial constituencies (e.g. South Africa), or by simple majority rule (first past the post) in ethnically more homogeneous small constituencies (e.g. Ethiopia and Nigeria).

## 3. Quotas and reserved seats for ethnic minorities, similar to gender balance mechanisms

Recent examples of reserved seats

Albanian minorities) and Palestine (for



# Post-Conflict Elections and Ethnic Divides Measures to Encourage Participation

Rafael López-Pintor

*Former tenured professor, Universidad Autónoma de Madrid; international electoral consultant*

This article looks at the effects of constitutional and legal reform on ethnic divides in transitional and post-conflict elections. Useful legal provisions for an electoral system that accommodates ethnic divisions may include power-sharing arrangements and representation formulas with quotas or reserved seats, out-of-country registration and voting, inter-ethnic composition of electoral commissions, and use of minority languages in polling forms. The main conclusion is that obstacles to inter-ethnic accord can be removed more easily than incentives can be offered, especially through the electoral system. However, an electoral process during or after a civil conflict in itself translates ethnic grievances to a political scenario, mitigating or displacing armed confrontation. Post-conflict elections may widen existing ethnic divisions, since factionalism may and usually does materialize in the distribution of the vote along lines of ethnic loyalty; however, this should not be seen as a negative effect of elections but as a reflection of prevailing social reality.

The evidence summarized in this article comes from a review of scarce available literature and the direct experience of the author and some of his colleagues for the past 20 years in countries where elections were held amid severe inter-ethnic conflicts, or where such conflict was a component in the political process.<sup>1</sup> This piece contains mainly secondary analysis of evidence, which was assessed at first hand by the author or other researchers. The article relies heavily on and summarizes some of the main findings of a broader piece of research, which was recently commissioned from the author and published by USAID.<sup>2</sup> Where no specific reference is made to any author or the USAID paper after a conclusion, it should be assumed that it is my own individual assessment of the

## Ethnic divides and political conflict

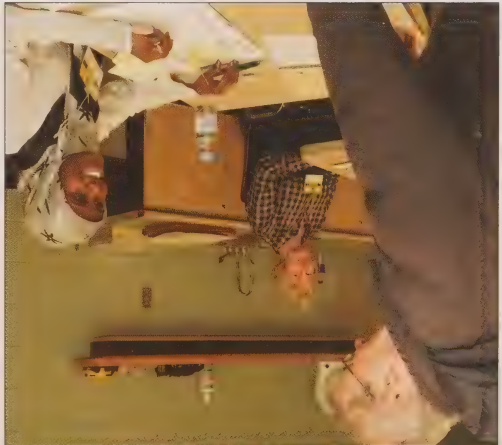
*interpretation.*

*status questions, pending stronger evidence for a different*

Inter-ethnic confrontation has been of paramount importance in shaping the current map of civil and international conflicts. It has also conditioned intervention by the international community, both as peacekeeper and technical assistance provider, for elections, as for other fields.<sup>3</sup> By feeding on one of the most deeply rooted social identities, ethnic divides tend to persist even after one or more elections. In fact, post-conflict elections are frequently

1. For each country, several election studies were pooled together: Canada: 1993–2004; United States: 1986–2000; Australia: 1993–2000; New Zealand: 1990–2002. The pooled sample in Canada includes 12,267 people born in Canada, and 850 and 631 immigrants from traditional and non-traditional source countries. The samples are respectively 9,922, 153 and 395 for the United States; 7,938, 1,596 and 964 for Australia; and 15,785, 2,372 and 529 for New Zealand.
2. That most immigrants have lived many years in the host countries does not imply that they are older than the local population. The average age for immigrants from traditional and non-traditional source countries is 55 and 46 years old, while that for the local population is 45. Multivariate analyses demonstrate that these age differences do not explain the differences in political engagement between the three groups of respondents (results not presented).
3. Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman and Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995).
4. The knowledge index ranges from 0 to 100 and indicates the number of correct answers to three factual questions: 0 for no correct answer, 33 for one correct answer, 67 for two correct answers and 100 for three. The numbers reported in Figure 3 are the average scores for each of our three groups of respondents.

5. Are immigrants in Canada also doing better than immigrants in other Anglo-democracies in terms of attention to politics in the media and knowledge of politics? It is difficult to answer this question, not only because of the limited space provided here, but also because of methodological considerations. With regard to knowledge of politics, the other countries examined do not offer satisfactory indicators of political knowledge. And concerning attention to politics in the media, significant variations in the questions asked in the four countries make it difficult to answer the question with certainty. However, a brief examination of the data suggests that the findings for interest in politics are not replicated for media attention (not presented). Relative to the local population in their host country, immigrants in Canada do not do better than immigrants in other Anglo-democracies in their attention to politics in the media. This finding makes the previous question even more salient: why are immigrants in Canada relatively more interested in politics when compared to the local population than are immigrants in other Anglo-democracies?



A young woman serves as an information officer at an Ottawa polling station during the 2006 election.

do not form a homogeneous group and it is possible, therefore, that differences in demographic background and varying socialization experiences may be partly at work. Third, it is possible that immigrants in Canada have better integrated into their host society

## Only in Canada do immigrants from non-traditional source countries exhibit higher levels of interest in politics than the local population.

difficulties adapting to the politics of their host country. We certainly did not expect these newcomers to remain forever apolitical, but neither did we expect that they would be as preoccupied with politics as earlier immigrants from more traditional sources or members of the local populations. This brief review of political engagement among immigrants in Canada and three other Anglo-democracies offers some findings that run contrary to our initial expectations. Immigrants from non-traditional source countries who have been settled in their host-society for an average of more than two decades are not as politically engaged as immigrants from more traditional source countries, but they are nonetheless as engaged in politics as local populations are. In short, immigrants from non-traditional source countries appear as

than immigrants in other Anglo-democracies in terms of education, income and employment, factors that are associated with a greater interest in politics. These possibilities would need to be considered in future research.<sup>5</sup>

## Conclusion

New waves of immigrants are settling in Canada and other Western democracies. Because these new immigrants come from countries with political cultures that are very different from those in the host country, we expected that they would encounter some difficulties adapting to the politics of their host country. We certainly did not expect these newcomers to remain forever apolitical, but neither did we expect that they would be as preoccupied with politics as earlier immigrants from more traditional sources or members of the local populations. This brief review of political engagement among immigrants in Canada and three other Anglo-democracies offers some findings that run contrary to our initial expectations. Immigrants from non-traditional source countries who have been settled in their host-society for an average of more than two decades are not as politically engaged as immigrants from more traditional source countries, but they are nonetheless as engaged in politics as local populations are. In short, immigrants from non-traditional source countries appear as

interested in politics, as attentive to politics in the news and as knowledgeable about politics as locals who were born and socialized in the host societies. Based on these findings, therefore, should we conclude that new waves of immigrants adapt successfully to the politics of their host societies once they have been settled for an extended period of time? Adopting such a conclusion, at this stage of the analysis, would be premature. This paper provides some optimistic evidence about immigrants' political

integration in Canada and in other Anglo-democracies, but much remains to be learned. The road to political integration is long and complex. Basic questions remain to be answered, such as, how long exactly must newcomers engage in politics? And, what settlement issues do they need to tackle before they start participating? Other crucial questions concern whether new waves of immigrants become actively involved in the political process and which channels of participation they prefer and are most able to use. These and other important matters still need to be examined. At stake is not only the vitality of our democracy but access to a political voice for an increasing proportion of new Canadians. ❧

less interested in politics than immigrants in Canada.

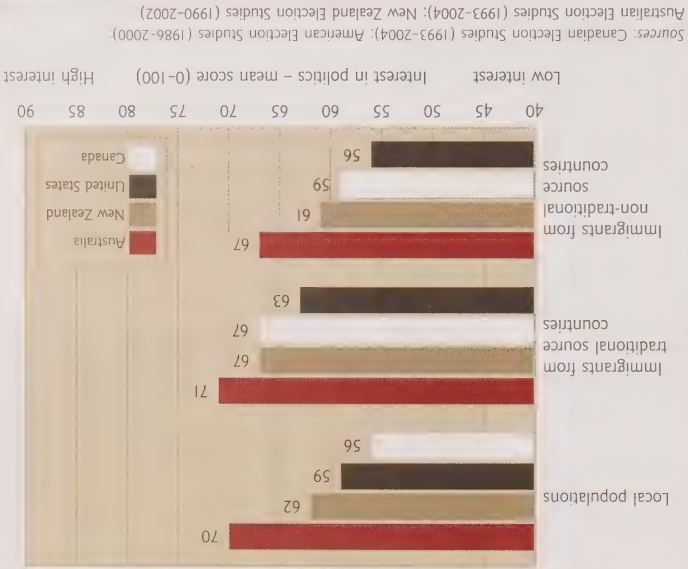
Second, when we compare the results for immigrants against local populations, we find that the gaps in interest levels between Canadian-born respondents and immigrants stand out from those in other countries. Immigrants from traditional source countries typically exhibit more interest in politics than local populations (see Figure 5). And immigrants from non-traditional source countries have broadly the same levels of interest in politics as members of the local population. Note, however, that immigrants from traditional source countries in Canada exhibit higher levels of interest in politics relative to the Canadian-born population than do immigrants from similar points of origin in other Anglo-democracies. More specifically, the gap between immigrants from traditional source countries and the local population is 11 points in Canada, 5 points in New Zealand, 4 points in the United States, and there is only a 1-point difference in Australia. Note also that only in Canada do immigrants from non-traditional source countries exhibit higher levels of interest in politics than the local population. These latter differences are not as large as those between immigrants from traditional source countries and local populations, but it is revealing nonetheless that this particular difference is positive only in Canada.

There may be several explanations for these differences. First, immigrants in Canada may appear more interested in politics than immigrants in other Anglo-democracies because the Canadian-born population is less interested than local populations in other countries. Second, there may be differences in the pools of immigrants that

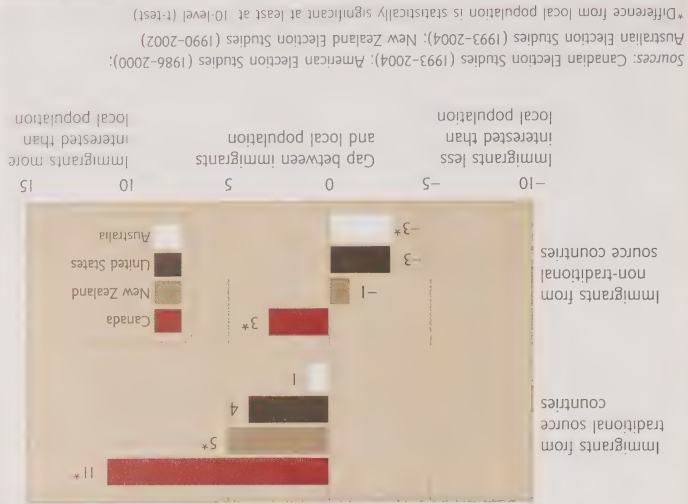
settle to different societies and these distinct pools of immigrants could explain higher levels of interest in

politics among newcomers in Canada. Immigrants, even within our subcategories (traditional and non-traditional),

**Figure 4**  
Interest in Politics in Four Anglo-Democracies



**Figure 5**  
Interest in Politics in Four Anglo-Democracies  
(comparison of immigrant and local populations)



## Interest in politics in four Anglo-democracies

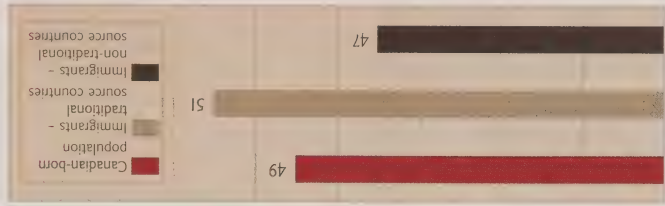
The findings presented above seem to suggest that immigrants from non-traditional sources adapt remarkably well to their new political context, despite coming from societies with different political cultures. However, Canada is not the only country that hosts large proportions of immigrants. Are immigrants in other Anglo-democracies (the United States, Australia and New Zealand) also adapting as successfully to the new political cultures in their respective host societies?

Due to space limitations, our analysis in this instance is limited solely to an examination of interest in politics. Still, the findings are revealing in several respects. First, the cross-national perspective provided in Figure 4 suggests that Canadians are among the least interested in politics when compared to citizens in other Anglo-democracies. This finding is consistent for the local populations as well as for both groups of immigrants. Only immigrants in the United States are

respondents score an average of 49 on the knowledge index, and immigrants from traditional and non-traditional source countries score 51 and 47, respectively. When it comes to recollecting different political

figures, therefore, our findings indicate that immigrants, including those from non-traditional source countries, are no less knowledgeable than their Canadian-born counterparts. It is striking that, despite their higher levels of political interest and attention to media (especially newspapers), immigrants are not more knowledgeable about politics than are members of the local population. It is plausible that immigrants' levels of knowledge might be weaker than those of the local population if it were not for their greater interest in and attention to politics. More in-depth analysis is required to further investigate this possibility.

**Figure 3**  
Knowledge of Canadian Politics



Source: 1997, 2000 and 2004 Canadian Election Studies (pooled sample - Canadian-born population,  $n = 6,831$ ; immigrants from traditional source countries,  $n = 462$ ; immigrants from non-traditional source countries,  $n = 350$ )

The differences between either group of immigrants and the Canadian-born population are not statistically significant.

## Knowledge of Canadian politics

population, but that they are also more exposed to information of better quality.

The findings presented so far suggest that immigrants from non-traditional source countries are no less interested in or attentive to politics than their Canadian-born counterparts. But what about knowledge of politics?

To measure knowledge of Canadian politics, we rely on a battery of questions that ask respondents to identify various political figures, such as the Minister of Finance in Ottawa, the premier in the respondents' province and the first woman to be prime minister. The average knowledge scores reported in Figure 3 range from 0–100, where 100 represents strong knowledge of Canadian politics and 0 represents weak knowledge.<sup>4</sup>

Surprisingly, although they are more interested in and attentive to politics, immigrants are not more knowledgeable than the local population. The evidence shows that there are no significant differences in knowledge levels among the three groups of respondents. Canadian-born



Canada, the average level of interest in politics is 56. The findings for interest in elections closely resemble those for politics more generally. Immigrants from non-traditional source countries manifest a more modest level of interest in elections than those from traditional source countries, but no less interest than the Canadian-born population. Hence, regardless of whether we examine interest in politics more generally or interest in a specific aspect of politics, we find similar trends.

**Attention paid to political information in the media**

Being interested in politics is an important step toward being politically engaged; however, participating in politics also requires being adequately informed. The next part of our analysis, therefore, examines how much attention Canadians pay to political information in the media.

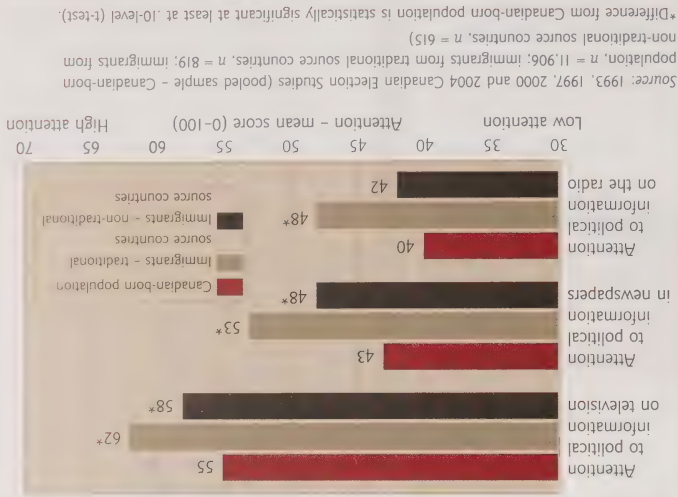
The findings reported in Figure 2 indicate that, regardless of the specific medium they use – television, newspapers or radio – immigrants, including those from non-traditional source countries, pay either as much or greater attention to information about politics as does the Canadian-born population. However, the findings also show that immigrants from traditional source countries generally pay greater attention to politics than those from non-traditional source countries.

Moreover, these data show that most Canadians, regardless of where they were born, have similar preferences when it comes to their favourite media for acquiring political information. The source of political information, most often identified is television,

newspapers are the second most preferred information source and radio is the least preferred. More specifically, on a scale ranging from 0 to 100, where 0 means little attention to political information and 100 means maximal attention, Canadian-born respondents score an average of 55 on attention paid to politics on TV, 43 on attention paid to politics in newspapers; and 40 on attentiveness to politics on the radio. Similarly, for immigrants from traditional source countries, the average scores are 62, 53 and 48. And for immigrants from non-traditional source countries, the average scores are 58, 43 and 42.

Another intriguing finding is that, although the Canadian-born population lags behind most immigrants on attention paid to politics in various

**Figure 2**  
**Attention to Political Information in Mass Media**



news media, the gaps are the largest in attentiveness to politics in newspapers. This is an interesting finding because newspapers are a rich source of information, especially in terms of analysis and editorial content. What these data suggest, therefore, is that immigrants are not only more exposed to political information than the Canadian-born

Photo: Shutterstock



exploring the political orientations and behaviours of immigrants. The limitation of working with these data, however, is that they do not permit us to examine how immigrants adapt to their new political environment immediately upon arrival. Because

### Immigrants from traditional source countries have a greater degree of interest in politics than immigrants from non-traditional source countries.

the samples of the election studies are representative and obtained using a random process, the immigrant respondents included in the samples have lived in the host countries for many years. For instance, in our Canadian sample, immigrants have lived in Canada for an average of 31 years. Our analysis, therefore, focuses on immigrants who are presumed to have settled down and are not in the initial process of adapting to their host society. Also, there is an important difference between our samples of immigrants from traditional and non-traditional source countries, in that the former have resided in Canada for an average of 38 years and the latter for 24 years. While this difference needs to be kept in mind, it is important to note that for the most part it does not explain the differences in political engagement between the two groups of immigrants that are presented below.<sup>2</sup>

### Why should we care if immigrants participate in politics?

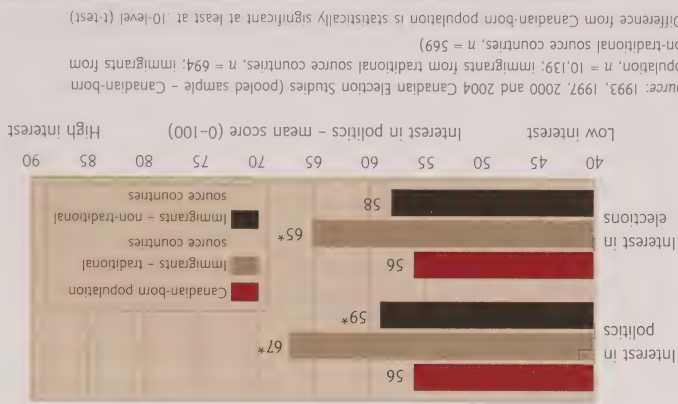
To this point, little attention has been given to the question of how well immigrants adapt to their political environment. After all, why should we care if immigrants participate in

politics? This might not be such an important concern, were we certain that the needs and preferences of immigrants were already adequately represented within the host society. However, because the new waves of immigrants come from societies with

different cultures, there are reasons to suppose that their needs and preferences may be different from those of earlier immigrants and native-born citizens.

Consequently, there is a very real possibility that immigrants from non-traditional source countries may not see their views adequately represented in the host society if they do not participate in the political process. Participation in politics, such as voting, attending political meetings or working for a party or local candidate, is contingent on a host of important factors, including interest in politics, exposure to information and political knowledge, to name a few.<sup>3</sup> Without these basic essentials, citizens may not have the necessary motivation to partake in politics, nor the wherewithal to make

**Figure 1**  
**Interest in Politics and Elections**



the connections between their needs and concerns, and the best choices to help them attain desired policy outcomes. In examining how immigrants adapt to politics in the host society, the way to start, therefore, is by studying the extent to which immigrants are interested, informed and knowledgeable about politics.

The data in Figure 1 indicate that not all immigrants share the same degree of interest in politics. Immigrants from traditional source countries have a greater degree of interest in politics than immigrants from non-traditional source countries, but what is more striking is that both groups of immigrants turn out to be somewhat more interested in politics than the Canadian-born population. More specifically, on a scale that ranges from 0 to 100, where 0 indicates low interest in politics and 100 indicates high interest, the average interest in politics for immigrants from traditional source countries is 67. For immigrants from non-traditional source countries, the average is 59. And for citizens born in

### Interest in politics in Canada



# Political Engagement Among Immigrants in Four Anglo-Democracies

Antoine Bilodeau

Assistant Professor, Department of Political Science, Concordia University

Mebis Kanyil

Assistant Professor, Department of Political Science, Concordia University

Since the 1960s, immigrants to Canada and other Western democracies increasingly come from countries with political cultures very different from those in the host country. This paper examines whether these new waves of immigrants now living in Canada and three other Anglo-democracies (the United States, Australia and New Zealand) become interested in, attentive to and knowledgeable about the politics of their host country. This brief review of political engagement among immigrants offers some reassuring findings. The new waves of immigrants appear to have adapted successfully. They have developed levels of interest in, attention to and knowledge of politics that are at least as high as those of the local population. Moreover, these results are not unique to Canada and are replicable within the three other Anglo-democracies examined.

Immigration patterns in Western democracies have changed significantly since the 1960s, Canada being no exception. Up to the 1960s, immigrants originated mainly from Western, Northern and Southern Europe; immigrants nowadays, however, originate from Eastern and Central Europe, Asia, Africa and Latin America. There are reasons to suppose that these new waves of immigrants may experience greater challenges integrating into their new political environment than the older waves of immigrants. Whereas immigrants in the past originated from democracies with political cultures resembling those in the host country, newer waves of immigrants come from countries with political cultures that are very different, most even non-democratic.

In this paper, we examine how immigrants from such non-traditional source countries are adapting to their new

political environment. In particular, we investigate three key questions. First, how interested are immigrants in the politics of their host country? Second, how attentive are they to politics in the mass media? And third, how much do they know about the politics of their host society? Our aim is to compare the political engagement of immigrants from non-traditional source countries to that of earlier waves of immigrants and members of the local population. Our primary concern is with immigrants in Canada. However, in the latter part of the paper, we briefly compare the Canadian situation to that of other Anglo-democracies that have experienced similar changes in their immigration, namely the United States, Australia and New Zealand. The data for our investigation are drawn from election studies in each of these countries.<sup>1</sup> Such studies, when pooled over several years, provide a rich resource for

9. Sheila McDonough and Homa Hoodfar, "Muslims in Canada: From Ethnic Groups to Religious Community," in Paul Bramadat and David Seljak, eds., *Religion and Ethnicity in Canada* (Toronto: Pearson Education Canada, 2005), pp. 133–153.
10. Yasmeen Abu-Laban, "Liberalism, Multiculturalism and the Problem of Essentialism," *Citizenship Studies* Vol. 6, No. 4 (December 2002), pp. 459–482.
11. McDonough and Hoodfar, "Muslims in Canada," pp. 137–141.
12. Daoud Hamdani, *Muslim Women: From Polling Booths to Parliament* (Canadian Council of Muslim Women: March 2005), pp. 1–9.
13. Hamdani, *Muslim Women*, pp. 1–11.
14. Adapted from Peter Beyer, "Appendix: Demographics of Religious Identification in Canada," in Paul Bramadat and David Seljak, eds., *Religion and Ethnicity in Canada* (Toronto: Pearson Education Canada, 2005), p. 240.
15. Specifically, utilizing the Factiva Database, our search dates for the 2000 election were from October 22 to December 4, 2000; for the 2004 election, May 23 to July 5, 2004; and for the 2006 election, November 30, 2005, to January 30, 2006. The search terms employed were "election and federal and Muslim"; "election and Muslim"; "candidate and Muslim"; "vote\* and Muslim"; "election and federal and Muslim"; "election and Islam\*"; "candidate and Islam\*"; "vote\* and Islam\*".
16. Teun A. van Dijk, *Racism and the Press* (New York: Routledge, 1991), p. 6.
17. van Dijk, *Racism and the Press*, pp. 50–51.
18. *The Globe and Mail*, June 7, 2004, p. A19; column by Mohamed Elmasry, National President of the Canadian Islamic Congress.
19. *The Globe and Mail*, June 4, 2004, p. A8.
20. Gloria Galloway, "Sikhs reach beyond Liberals as political influence grows; Canadian-born children of immigrants are switching allegiance, poll suggests," *The Globe and Mail*, May 25, 2004, p. A9.
21. Two articles discussed a Liberal candidate who allegedly attended an "Islamic rally with signs reading 'Death to Israel.'" This was discussed in a *National Post* editorial (November 16, 2000, p. A19) which declared, "Every party attracts its share of nuts."
22. Glen McGregor, "Mixing of religion and democracy" stirs controversy: Group claims Liberal Toronto-area candidate said nomination was 'victory for Islam," *The Ottawa Citizen*, December 21, 2005, p. A5. Despite the controversy, which Omar Alghabara feared would "derail" his campaign, he was elected in Mississauga–Erindale.
23. Elizabeth Thompson, "Suspected terrorist endorses Bloc," *The Ottawa Citizen*, December 6, 2005, p. A4; also, Tu Thanh Ha, "Duceppe dances around questions," *The Globe and Mail*, January 5, 2006, p. A6.
24. Robert Fulford, "Do not disturb," *The National Post*, December 31, 2005, p. A17.

## NOTES

1. The authors thank M.A. student Dawn Moffat for excellent research assistance.
2. Paul Bramadat, "Re-Visioning Religion in the Contemporary Period: The United Church of Canada's Ethnic Ministries Unit," *Canadian Diversity* Vol. 4, No. 3 (2005), p. 59.
3. Frances Henry and Carol Tator, *Discourses of Domination: Racial Bias in the Canadian English-Language Press* (Toronto: University of Toronto Press, 2002), p. 5.
4. Edward W. Said, *Covering Islam: How the Media and the Experts Determine How We See the Rest of the World*, rev. ed. (New York: Vintage Books, 1997).
5. Karim H. Karim, *Islamic Peril: Media and Global Violence* (Montreal: Black Rose Books, 2003).
6. Linda Trimble and Shannon Sampert, "Who's in the Game? The Framing of Election 2000 by The Globe and Mail and The National Post," *Canadian Journal of Political Science* Vol. 37, No. 1 (March 2004), pp. 51-71.
7. Baha Abu-Laban, *An Olive Branch on the Family Tree: The Arabs in Canada* (Toronto: McClelland and Stewart, 1980), pp. 1-81.
8. Sharon McIrvin Abu-Laban, "Family and Religion among Muslim Immigrants and Their Descendants," in Earle H. Waugh, B. Qureshi, eds., *Muslim Families in North America* (Edmonton: University of Alberta Press, 1991), pp. 6-31.

## Conclusion

Post column declared that "radical Islamists have declared war on all secular democracies, including Canada" and thus constitute a "world-wide Islamo-fascist threat to democracy" courtesy of "a war the jihadists deliver to your doorstep."<sup>24</sup> This example is indicative of the *National Post* approach to the Muslim Canadian community, as 42% of this paper's election articles associated Muslims/Islam with extremism, compared with 9% of *Globe and Mail* stories and 14% of *Toronto Star* stories.

*There was very little space devoted to contesting negative portrayals and reflecting the diversity of a community with deep historical roots in Canada.*

that a candidate described his nomination win as a "victory for Islam."<sup>22</sup> Similarly, two articles identified a political party supporter as a "suspected terrorist."<sup>23</sup> More ominously, a *National*

Analysts like Karim H. Karim have shown that in covering global events, the Canadian media have homogenized and stereotyped Muslims, and in the process constructed an ing long-standing stereotypes. 2006 coverage stands out for reinforcing historical roots in Canada. In fact, the diversity of a community with deep negative portrayals and reflecting the very little space devoted to contesting plate their role as voters, there was up modest opportunities to contest particularly the 2004 election, opened of Muslim Canadians during elections, while the English-language treatment of Canadian Muslims. As such, constraints for portraying the complexity of election coverage presents both opportunities and the dominant game

"Islamic peril." As it stands, at least in the amount of newspaper coverage given to Muslim Canadians during federal election campaigns, which we suggest can be related to the impact of September 11, 2001. Overall, our findings indicate that while increased media attention has afforded new recognition of Muslim Canadians as voters and candidates, the dominant game frame of election coverage presents both opportunities and constraints for portraying the complexity of Canadian Muslims. As such, plate their role as voters, there was up modest opportunities to contest particularly the 2004 election, opened of Muslim Canadians during elections, while the English-language treatment of Canadian Muslims. As such, constraints for portraying the complexity of election coverage presents both opportunities and the dominant game

findings indicate that while increased media attention has afforded new recognition of Muslim Canadians as voters and candidates, the dominant game frame of election coverage presents both opportunities and constraints for portraying the complexity of Canadian Muslims. As such, plate their role as voters, there was up modest opportunities to contest particularly the 2004 election, opened of Muslim Canadians during elections, while the English-language treatment of Canadian Muslims. As such, constraints for portraying the complexity of election coverage presents both opportunities and the dominant game

understanding of Canadian society. **X**

**Table 5**  
**Portrayal of Muslims in Canadian Election News Stories, by Election (reported as percentages of election articles mentioning Muslims)**

Portrayal of Muslims in the news story*	2000 election n (%)	2004 election n (%)	2006 election n (%)	Totals n (%)
Muslims portrayed as a homogeneous group	13 (100%)	13 (81%)	30 (79%)	56 (84%)
Muslims described only as a religious group	10 (77%)	5 (31%)	14 (37%)	29 (43%)
Muslims depicted as socially conservative	1 (8%)	1 (6%)	8 (21%)	10 (15%)
Muslims associated with extremism	3 (23%)	1 (6%)	11 (29%)	15 (22%)

\*Note that these are not mutually exclusive portrayals, as Muslims may have been depicted in more than one, if not all, of these ways within a single news story.

post-9/11 appeals to the community to exercise its franchise strategically, the dominance of the game frame tends to divert attention from substantive campaign issues or policy claims. Indeed, we found that less than a third of the coverage mentioning Muslims focused on domestic or foreign policy debates (see Table 4). Consequently, the news stories mentioning Muslim Canadians afforded little opportunity to educate Canadians about the heterogeneity of this community, or to challenge negative stereotypes of Muslims.

**Portrayal of Muslim Canadians in election coverage**

Based on the literature about media coverage of Muslims, we examined each of the news stories for damaging mischaracterizations and stereotypes. One of the dominant misconceptions about Muslims is that they are homogeneous in their faith, ethnicity, language and culture. Table 5 indicates that this one-dimensional portrayal of Muslims was firmly embedded

in the election news stories, particularly for the 2000 election, in which every story mentioning Muslims approached them as a homogeneous group. As noted, Muslims were merely mentioned in most of these stories, as one of many religions with members whose views were relevant to the campaign. The 2004 and 2006 elections feature a very different portrayal of Muslim Canadians, as illustrated in Table 5. While the complexity and diversity of Muslim Canadians continued to be largely ignored by news reports, election news articles did not just position Muslims as a religious community, as they did in 2000. Approximately two thirds of the coverage in 2004 and 2006 characterized Muslims as voters, as members of political organizations, as candidates, or as concerned citizens.

Photo: CP/The St. John's Telegram (Keith Gossie)



A family originally from Bangladesh takes the citizenship oath at a ceremony in St. John's, Newfoundland and Labrador.

Very few of the articles cast Muslim Canadians as socially conservative, with the highest percentage (21%) published during the 2006 election, when Muslims and other religious groups reacted to the same-sex marriage issue. However, the association of Muslims and Islam with extremism comes out sharply in 2000 and particularly 2006. While in 2004 Muslims were linked with extremism in only one article (6%), three articles (23%) associated Islam with religious fundamentalism during the 2000 election.<sup>21</sup> In 2006, 11 articles, almost a third of the total number of articles mentioning Muslims, depicted them as radicals, even as terrorists. Much of this increase in 2006 came from seven articles (almost a fifth of the coverage) that focused on the false accusation

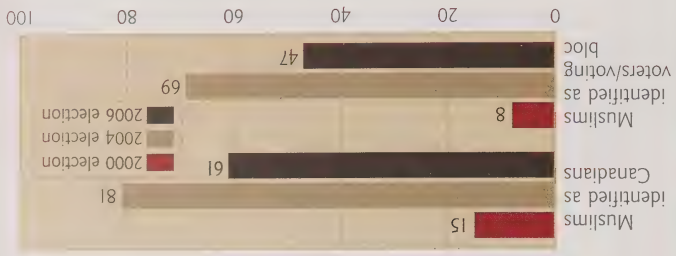
Figure 2 highlights the dramatic changes in the portrayal of Muslims by election news coverage over time. In the 2000 election, very few of the stories mentioning Muslims identified them as Canadian citizens (only 15%). In contrast, post-9/11 election coverage has described Muslims as Canadians by referring to their organizations by name or mentioning their participation in Canadian elections as voters or candidates. In particular, the 2004 coverage represents an attempt by the

That the main topic of 67% of the news stories mentioning Muslims or Islam during these three elections was the electoral game, or "horse race," is demonstrated in Table 4. A play-by-play commentary on who is ahead in the polls, or on patterns of voter support for various political parties, puts the spotlight on leaders, parties, candidates and voters. Muslim Canadians were in the frame in 2004 because they were identified as, and appealed to, as Canadians, and as voters.

**Game framing of election news: When are Muslim Canadians in the game?**

and recognized in only 16% of the headlines. However, as Figure 1 shows, it was during the 2004 election that the newspapers provided a substantive focus on Muslims. In almost one third of the stories mentioning Muslims in 2004, they were named in the headline, a powerful signifier of their importance to the news story.<sup>17</sup> As well, in 2004, Muslims were either the main focus, or an important focus, of the story in 75% of the coverage. This kind of placement and distribution of the coverage begs the question: why were Muslim Canadians considered by the media to be "in the game" in 2004?

**Figure 2**  
**Percentage of Stories Identifying Muslims as Canadians/Voters, by Election**



*Globe and Mail* and the *Toronto Star*, which produced 15 of the 16 articles mentioning Muslims during the 2004 election, to make gestures of recognition towards this community. Muslims were explicitly identified as Canadian citizens by 81% of the coverage in the 2004 election. Moreover, 69% of the articles mentioning Muslims in 2004 identified them as voters, or as a voting bloc, and several of these articles suggested Muslim Canadians had the power to shape electoral outcomes in key constituencies. Headlines such as "Why Muslims should vote"<sup>18</sup> and "Muslims urged to go to the polls"<sup>19</sup> indicated the role of Muslim Canadian

voters was taken seriously by the *Globe and Mail* and *Toronto Star*. A news story in the *Globe and Mail* about the importance of the "immigrant vote" to the 2004 election noted the growing size of the Muslim Canadian community and quoted political scientist Henry Jacek: "I think, since 9/11, they are extra-ordinarily political. They are sensitive to the security measures in North America .... I think a lot of them are going to vote."<sup>20</sup> While Muslim Canadians may be included in the frame as voters under particular circumstances, such as

**Table 4**  
**Main Topic of News Story by Election (reported as percentages of all election stories mentioning Muslims)**

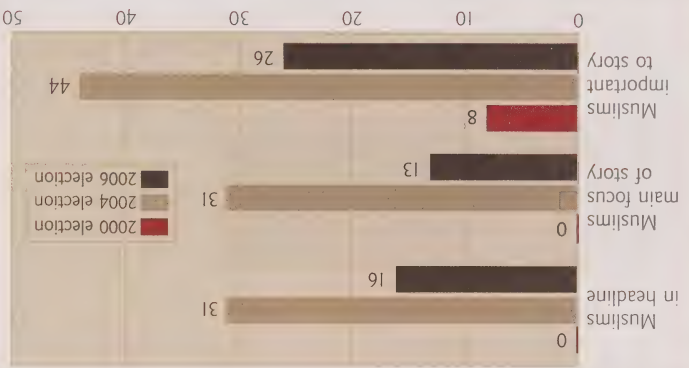
Main topic of story	2000 election n (%)	2004 election n (%)	2006 election n (%)	Row totals n (%)
Domestic issues	0 (0%)	2 (13%)	6 (16%)	8 (12%)
Foreign policy or security issues	1 (8%)	3 (18%)	7 (18%)	11 (16%)
The campaign "game"	9 (69%)	11 (69%)	25 (66%)	45 (67%)
Other	3 (23%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (5%)

\*This category includes stories focusing on polling data, voting blocs, regional distribution of party support, and/or party appeals to particular groups of voters.

**Table 3**  
Number (%) of Stories Mentioning Muslims by Newspaper and Election

Newspaper	2000 election n (%)	2004 election n (%)	2006 election n (%)	Row totals (%)
Globe and Mail	3 (23%)	9 (56%)	10 (26%)	22 (33%)
Toronto Star	3 (23%)	6 (38%)	12 (32%)	21 (31%)
National Post	7 (54%)	1 (6%)	4 (10%)	12 (18%)
Ottawa Citizen	0 (0%)	0 (0%)	6 (16%)	6 (9%)
Edmonton Journal	0 (0%)	0 (0%)	3 (8%)	3 (5%)
[Montreal] Gazette	0 (0%)	0 (0%)	2 (5%)	2 (3%)
Vancouver Sun	0 (0%)	0 (0%)	1 (3%)	1 (1%)
Calgary Herald	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Column totals	13 (19%)	16 (24%)	38 (57%)	67 (100%)

**Figure 1**  
Percentage of Stories Mentioning Muslims with a Substantive Focus on Muslims, by Election



Canadian citizens, and participants in federal elections.

**Amount and placement of coverage**

Table 3 indicates which of the newspaper in our sample considered Muslim Canadians important to election coverage. The majority of the attention came from two newspapers, the *Globe and Mail* and the *Toronto Star*, which accounted for almost two thirds of the

instance – and the role of Muslims or Islam in the story (integral, important or tangential) was assessed. By applying critical discourse analysis techniques<sup>16</sup> to the coding, we gauged whether Muslims were depicted as homogeneous, identified only as a religious group, or cast as socially conservative or extremist in orientation. Finally, we looked at the extent to which the news stories conveyed a message of inclusion of Muslim Canadians by identifying them as Canadians or

stories overall, and 94% of the articles mentioning Muslim Canadians published during the 2004 election. While the overall number of articles is not large, the pattern over time confirms our expectation that there was significantly more coverage after September 11, 2001, than before. Table 3 shows that there were only 13 stories published in 2000 (19% of the sample); this increased to 16 in 2004 (24%) and more than doubled, to 38, in 2006 (57%). However, more news stories mentioning “Muslims” do not by any means equal more substantive coverage.

As Figure 1 shows, Muslim Canadians were simply not in the election news frame in 2000; indeed, Muslims were tangential to the story in 92% of the newspaper articles – merely mentioned in passing, as one of many religious groups, in a discussion about the role of religion in politics – and were never named in the headlines. As well, Muslims were neither the focus of, nor important to, many of the 2006 news stories that mentioned them. In the 2006 election, Muslims were important or integral to 39% of the news stories,



Photo: Getty Images

This article's authors examine coverage of Muslim Canadians in eight newspapers at recent federal elections. They conclude that election coverage creates few opportunities to challenge stereotypes and reveal the diversity of this heterogeneous and transnational religious community.

Quebec, British Columbia and Alberta. Within these provinces,

Muslim Canadians are further concentrated in Toronto, followed by Montréal, Vancouver, Ottawa, Calgary and Edmonton. Combined,

these six Canadian cities are home to 85.2% of the Canadian Muslim population, with Toronto alone housing 43.8% of Muslim Canadians.<sup>14</sup>

### Methodology

Our selection of newspapers relates to the demographic con-

centration of Muslim Canadians in specific cities. Thus, in addition to addressing the two English-language "national" papers, *The Globe and Mail* and *The National Post*, we chose the largest English-language dailies in the cities with the largest Muslim populations. These are

the province of Ontario, followed by the provinces. They are most numerous in Muslims are concentrated in certain As shown in Table 2, Canadian elected officials.<sup>13</sup> Canadians are under-represented as beters in the overall population, Muslim (Canadians).<sup>12</sup> Compared to their num- to 46.5% (compared to 60.9% of all and improving somewhat in 2004) (compared to 61.2% of all Canadians) ing at only 42% in the 2000 election than that for Canadians overall, stand- been lower for Muslim Canadians voter turnout in federal elections has However, Hamdani estimates that through standard survey designs. relatively small numbers captured to establish accurately because of the tion of Muslim Canadians are difficult parative forms and rates of participa- In relation to Canadian elections, com- Muslim and non-Muslim Canadians.<sup>11</sup> among Canadian Muslims and between attempt to broaden dialogue both directed at Muslims generally and to fear, hate crimes and racial profiling mobilized to counter stereotypes, zations and community leaders have Since 2001, Muslim Canadian organi-

**Table 2**  
**Concentration of Muslim Canadian Population by Province, 2001**

Canada	579,640
Ontario	352,530
Quebec	108,620
British Columbia	56,220
Alberta	49,045

Source: Statistics Canada, 2001 Census: Analysis Series Religions in Canada, Catalogue No. 96F030X01E2001015 (2003)

### *Muslim Canadians are a heterogeneous community, marked by generational and demographic diversity.*

The *Gazette* [Montreal], The *Toronto Star*, The *Ottawa Citizen*, The *Calgary Herald*, The *Edmonton Journal* and The *Vancouver Sun*. Our coverage for each election runs from the day the writ was dropped, until one week after each election.<sup>15</sup> Any story with the word Muslim or Islam (or variation of Islam) was included in the sample if the topic was the Canadian election, regardless of whether or not it identified Muslims in Canada as "Muslim Canadians." This search yielded 67 articles.

A detailed coding instrument was used to provide a systematic description of the location (in the paper) and content of these news stories. The "demographic" characteristics of each news story were classified based on the

newspaper in which it was published, the date of publication, the location in the newspaper, the type of story (e.g. news, column, editorial), and the main focus of the story. As well, each article was coded based on where it mentioned Muslims or Islam – in the headline or lead paragraph for

on who's winning, who's losing, and why. As a result, rather than being driven by issues, election coverage is driven by the "horse race" aspects of the campaign.<sup>6</sup> In light of the preceding discussion, we expect to find more coverage of Canadian Muslims during the 2004 and 2006 elections than in 2000. However, we also expect that the dominant game frame creates few opportunities for substantive coverage that would challenge stereotypes and reveal diversity.

## Background

Muslim Canadians are a heterogeneous community, marked by generational and demographic diversity. Sustained through distinct waves of immigration dating back to the late nineteenth century,<sup>7</sup> Muslim Canadians exhibit important cohort differences,<sup>8</sup> belonging to a variety of branches within Islam (e.g. Sunni, Shi'i, Druze, Ismaili, etc.), and vary by country of origin, ethnicity, language and culture, along with class and gender.<sup>9</sup> As illustrated in Table 1, Muslims today comprise the largest non-Christian community in Canada, standing at 2% of the Canadian population.

Since September 11, 2001, there has been a revival of essentialist arguments positing a "clash of civilizations" between Christianity and Islam. Muslim Canadians (and those perceived as Muslim) have faced an increased risk of discrimination and violence from some co-citizens.<sup>10</sup>

**Table 1**  
**Major Religious Denominations in Canada, 2001 (as % of population)**

Christian faith communities	
Roman Catholic	43.2
Protestant	29.2
Christian Orthodox	1.6
Christian, not included elsewhere	2.6
Non-Christian faith communities	
Muslim	2.0
Jewish	1.1
Buddhist	1.0
Hindu	1.0
Sikh	0.9
No religious affiliation	
No religion	16.2

Source: Statistics Canada, 2001 Census: Analysis Series Religions in Canada, Catalogue No. 96F0030XIE2001015 (2003)

and the implications of "framing" for minorities. Media studies suggest that the dominant frame for election coverage is the "game frame," which focuses

citizens view Canadian society and politics. More specifically, the media are instrumental in shaping, if not constructing, the beliefs people come to form about groups with whom they may infrequently interact,<sup>3</sup> such as religious minorities like Muslims. In his analysis of the role of the U.S. media in covering the Middle East after the Iranian revolution of 1979, Edward Said critiqued what he saw as an escalating tendency to treat Muslims as homogeneous, and to equate Islam with fundamentalism and a global threat.<sup>4</sup> Misleading stereotypes, frequently drawn from American global coverage, may also be found in the Canadian media's treatment of Islam and global politics. Indeed, Karim H. Karim, in his analysis, asserts an "Islamic peril" has come to replace the "Soviet threat" of the Cold War years.<sup>5</sup> Our focus on three national elections centres on the quantity of coverage given to Muslim Canadians, whether this coverage treats Muslim Canadians in a homogeneous and stereotyped way

Muslims pray at a Toronto mosque in memory of lives lost in the September 11, 2001, terrorist attacks in the United States.



Photo: CP (Kevin Frayer)



# Print Media Coverage of Muslim Canadians During Recent Federal Elections

Yasmeen Abu-Laban

Associate Professor, Department of Political Science, University of Alberta

Linda Trimble

Professor, Department of Political Science, University of Alberta

Traditionally, neither political scientists nor journalists have paid much attention to religion and electoral politics in Canada. However, the September 11, 2001, attack on the United States brought religious differences to the forefront, focusing attention on Muslims. Despite the diversity of Muslims, both globally and in Canada, stereotypes that homogenize Muslims and equate Islam with extremism persist. This article analyzes English-language print media coverage of the 2000, 2004 and 2006 Canadian general elections, with attention to both the quantity and nature of coverage given to Muslim Canadians.<sup>1</sup> Our findings suggest that there was more coverage of Muslim Canadians during the 2004 and 2006 elections than in 2000. However, we also find that the dominant "game frame" approach to media election coverage, which treats elections as a horse race, creates few opportunities for the kind of substantive coverage that would challenge stereotypes about, and reveal the diversity of, Canadian Muslims.

Traditionally, Canadian political scientists have paid only sporadic attention to religion in electoral politics in Canada, and likewise, religious groups have not been a sustained focus of attention for the print media's coverage of Canadian federal elections. As religious studies professor Paul Bramadat observes, "the tendency in our society is to ignore religion only until some religious individual or group behaves, well, rather badly."<sup>2</sup>

The September 11, 2001, attack on the United States of America, though perpetrated by a handful of individuals, was an event that brought religious divisions to the

forefront, focusing attention on a large, heterogeneous and transnational religious community: Muslims. This article examines the heightened awareness of religious differences as it played out in Canadian media accounts during electoral campaigns. Specifically, we analyze English-language print media coverage of the 2000, 2004 and 2006 Canadian general elections that includes discussions of Canadian Muslims.

In addition to assessing the quantity of coverage before and after September 11, 2001, we also assess the nature of the coverage. The media form a lens through which most

1. Aaron Cohen, Eran Vigoda and Alita Samorly, "Analysis of the Mediating Variables on the Relationship Between Socioeconomic Status and Political Participation: A Structural Equations Framework," *Political Psychology* Vol. 22, No. 4 (December 2001), pp. 727-757.
2. Especially education level, revenue and profession.
3. Including the level of politicization and active political participation.
4. Marc A. Zimmerman, "Psychological Empowerment: Issues and Illustrations," *American Journal of Community Psychology* Vol. 23, No. 5 (1995), pp. 581-599.
5. Günter Krampen, "Political Participation in an Action-Theory Model of Personality: Theory and Empirical Evidence," *Political Psychology* Vol. 12 (1991), pp. 1-25.
6. Rather than linear, in that the complexity of social relations is taken into consideration.
7. It is a matter of highlighting the hidden dimension of political perceptions, which are often internalized at a very young age; often they are also the result of underlying life paths and social networks.
8. In that regard, I noticed differences among the three groups in this study. In an expanded version of this article, I will provide a more detailed outline.
9. See Carolle Simard, "Visible Minorities in Ethno-cultural Groups and Visible Minorities in Canadian Politics: The Question of Access," in Kathy Megvrey, ed., *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, Vol. 7 (Toronto: Dundurn Press, 1991), pp. 161-261.

10. Annick Germain, "Capital social et vie associative de quartier en contexte multiculturel: Quelques réflexions à partir de recherches montréalaises," *Journal of International Migration and Integration* Vol. 5, No. 2 (Spring 2004), pp. 191-206; Peter S. Li, "Social Capital and Economic Outcomes for Immigrants and Ethnic Minorities," *Journal of International Migration and Integration* Vol. 5, No. 2 (Spring 2004), pp. 171-190.
11. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000).

*Canada's Haitian-born Governor General Michaille Jean returned in May of this year to visit with the people of the town of Jacmel, in Haiti, where she spent part of her childhood.*



Photo: CP (Fred Chartrand)

efficacy goes hand-in-hand with strong political involvement. Lastly, I noticed the distinctiveness of minority identities among respondents from visible-minority groups.

These trends, which will have to be checked empirically on a representative sample, reveal a perceptual universe that is much more complex than the model proposed by political scientists – a model that generally ignores a number of psycho-political elements, including the impression that newcomers have of the host society and avenues for integration. Such elements, in turn, help form the perceptions that newcomers have of majority groups.

Future research on political participation, if aimed at perfecting existing models, will have to factor in these new perspectives, which have not yet been explored in depth. In that context, an exploratory qualitative approach, combined with a pan-Canadian quantitative approach including other ethnic groups, should make it possible to establish other operational models for the political participation of new Canadian citizens. X

## Social change

and actions will help change things, the more that individual will have a tendency to become involved politically. What Cohen refers to as *political efficacy* largely explains how the most politically active people in the three sample groups are also the most convinced of the importance and benefit of their actions; they are also more critical of politicians and the political system.

*(Woman of Peruvian origin)*

*People must get involved so that things work as they should, so that the parties are also aware of people's needs.*

Several of my respondents acknowledge that they are active in community life so that they can better understand their socio-political environment. Participation in civil society favours the acquisition of political skills (analytical ability, development of critical thinking, understanding of institutions), in connection with a series of factors relating to socialization networks.

## Conclusion

What information can be drawn from this exploratory study, and what can one conclude about future research on the political participation of new citizens? In brief, I will reiterate the four most promising avenues. Many new Canadian citizens associate democracy, at least in part, with the act of voting. However, they rely on social networks to develop social capital, which enables them to acquire the skills to be involved in political life. They also seem to support the idea that a high level of political

social change.

While this is only an exploratory sample, I have noticed certain trends regarding the respondents' political behaviour. It appears that their level of politicization falls into a broad spectrum between status quo and change. Greater political involvement seems to give rise to actions that strengthen qualities involving self-esteem and a sense of control, which in turn pave the way for actions that promote social change.

## Analysis

logically supported that those psychological variables are going to play out in a dynamic relationship,<sup>6</sup> where a series of factors relating to socialization and political habits intervene.<sup>7</sup> The impact of such variables is also going to depend on identity-driven characteristics that develop throughout the immigration process and the sense of belonging felt towards the new community. Lastly, psychological variables influence our analysis of events such as the sponsorship scandal or the constitutional debate.

In the following section, the study's main findings are discussed. They deal with voting, civic and political participation, and social change.

## Voting

*I vote most of the time. It is my responsibility as a citizen. In my country, that responsibility was taken away from me. (Woman of Lebanese origin)*

What emerges from the study with regard to voting is particularly interesting. In fact, all the participants said that they exercise their right to vote during elections, especially at the federal and provincial levels. New Canadian citizens who come from non-democratic countries see voter participation as one of the foundations of democracy. For them, democracy pertains as much to the rule of law, freedom of expression, a free press, and redistribution of wealth to the have-nots, as it does to exercising one's right to vote. The fact was also emphasized that in Canada "every vote counts" and that its value does not change whether a person is rich or poor.

Furthermore, over half the new citizens who took part in the survey believe

that a democratic society is defined by much more than the right to vote. They say that without responsible citizens who join forces and hold elected officials accountable and put an end to their corruption, a democratic society cannot exist. In brief, our findings indicate that the meaning attributed to civic engagement refers back to the psychological determinants that I mentioned earlier and to the positive interactions they create for political participation.

Voting is not merely a symbolic act. This fundamental action, which many respondents were deprived of in their home countries, represents a type of "democracy in action." That being said, that new citizens are showing up at the polls is not an indication of blind trust in politicians and the political system. Rather, voting makes it possible for the principles that underpin democratic society to be renewed, regardless of the individual or collective meanings associated with it.<sup>8</sup>

## Civic and political participation

*I began to get involved in various boards of directors and community groups. I am involved because I want to help bring about change. (Man of Haitian origin)*

It is known that an interest shown in politics does not always translate into active participation in political parties or into concrete actions<sup>9</sup> aimed at influencing politics. However, what Cohen qualifies as *psychological involvement* constitutes a level of politicization that can lead to more active participation.

Besides formal political participation, which boils down to involvement in electoral politics and government

## Participation in civil society favours the acquisition of political skills.

policy, researchers also study another area of participation – often referred to as civic – the borders of which are often poorly defined, and which particularly involves the community sector, as well as socio-cultural and sports associations. While this type of participation is not always directed towards government policy, it is indeed a type of civic engagement which, through daily interactions, makes the acquisition of social capital that can be transferred to the political arena much easier.<sup>10</sup>

According to Peter S. Li, the feeling of belonging to an ethnic group is a way

of acquiring social capital, which in turn contributes to the economic integration of newcomers. The concept of social capital, developed by Robert D. Putnam,<sup>11</sup> is illuminating, in that newcomers to Canada often seek out their ethnic network to help them enter the labour market. My study of new Canadian citizens shows the high level of importance that they place on economic integration, which is part and parcel of a successful immigration process. There seems to be a causal relation between acquiring social capital, the employment conditions that new Canadian citizens face and their level of civic and political participation.

Cohen, in his study mentioned above, shows how socio-economic status positively or negatively affects psychological attributes such as self-esteem and a feeling of control over one's environment. Furthermore, according to Cohen, the more an individual believes that his or her commitment

Of course, it is difficult, as yet, to show that there is a causal link between the psychological variables, as defined by these authors, and political participation. On the other hand, and taking into account that political participation always involves pursuing and defending differing interests, it can be

both psychological conditioning and *model of personality*, which involves what the author calls the *action-theory* to personality traits that are part of environment are often closely related individuals' expectations of the political and the feeling of control over one's

According to Cohen, the concept of political efficacy refers to an individual's perception that the actions of members of a community can have an impact on the political system. This perception comes from the feeling of having some control over both one's personal life and one's environment. Such a feeling is based on perceiving the political system and

in one's ability to have an impact on political system and increase faith a high level of confidence in the environment, which, in turn, favour and the feeling of control over one's variables seem to affect self-esteem socio-demographic According to Cohen, these variables.

developed a model of interaction among and political variables? socio-demographic? logical variables on

the effects of the mediation of psycho-Aaron Cohen (2001),<sup>1</sup> after studying dynamic ties to political participation. the concept of political efficacy and its

One of my research questions refers to the concept of political efficacy and its effects of the mediation of psycho-Aaron Cohen (2001),<sup>1</sup> after studying

Before outlining the findings of my exploratory study, I will discuss some variables that may explain the perceptions and political behaviour of new Canadian citizens, particularly those from non-democratic countries.

## Variables

born in Canada have been participating less than ever in the electoral process; furthermore, certain groups have a higher absenteeism rate than Canadians overall, namely the majority of citizens belonging to visible-minority groups and young people between the ages of 18 and 35.

its representatives as being able to take account in the process of governing and developing public policy. To that end, Cohen points out that an individual must have the cognitive skills to understand the country's political habits and customs.

Marc A. Zimmerman (1995)<sup>4</sup> echoes those observations when he places emphasis on active participation, and change things and of having the skills required to do so. He uses the concept of *psychological empowerment*, which involves two dimensions: the first being interpersonal (self-esteem, feelings of control, personal skills) and the second being interactive (understanding of the surrounding environment). Zimmerman places great importance on socialization and networks.

## New Canadian citizens who come from non-democratic countries see voter participation as one of the foundations of democracy.

Many observers in Canada are concerned about the drop in voter turnout. Conscious that lack of political participation by a growing segment of the Canadian population poses a threat to the legitimacy of democratic institutions, Elections Canada and the Office of the Chief Electoral Officer of Quebec have undertaken to make all citizens of voting age aware of the importance of going to the polls. In fact, over the past few years, people

The sample is exploratory and is made up of individuals from non-democratic countries. This selection was made because Canada is welcoming more and more people who immigrate without the political skills required to participate in the democratic process, which is based on respect for institutional and parliamentary rules.

The Lebanese left Lebanon because of the war and the religious divisions that still exist there today. The majority of the Haitians fled a country struggling with extreme poverty and harsh political oppression under the regime of Baby Doc Duvalier. And the Peruvians emigrated to flee a country that, in the 1980s, was experiencing one of the most difficult economic situations in Latin America.

circumstances and most of them had been living in Canada for at least five years. They were chosen for the study using a contact system – we asked respondents to name acquaintances who met our immigration and length of stay criteria. The three groups selected are visible minorities and belong to ethnic groups that continue to increase in size both in Quebec and in Canada. Lastly, they were selected because a large number of Peruvians, Lebanese and Haitians reside in the greater Montréal area.



# The Political Involvement of New Canadians An Exploratory Study

Carolle Simard

Professor, Department of Political Science, Université du Québec à Montréal

In this article, I present the findings of an exploratory study carried out among new Canadian citizens from non-democratic countries and discuss variables that may explain their perceptions and political behaviour. In particular, I focus on how three groups of political, psychological and socio-demographic variables are interrelated. My study analyzes 20 semi-directed interviews conducted with Montréal respondents who are originally from Peru, Lebanon and Haiti. The study finds that many new Canadian citizens associate democracy, at least in part, with the act of voting. Furthermore, they rely on social networks to help them develop social capital, which will enable them to acquire the skills to become active in political life. They also seem convinced that a high level of political efficacy goes hand-in-hand with strong political participation. Lastly, among respondents from visible-minority groups, I noticed the distinctiveness of minority identities. Inevitably, future research on political participation will have to take into account these new perspectives, which are presented here in exploratory form.

## Background and selection of respondents

Political cynicism is now part of Canada's political landscape. In this context of weariness of politicians and the system that churns them out, the issue of the political socialization of newcomers to Canada deserves some attention. When they become involved in Canada's political community, new Canadians are affected by a context in which a wide variety of issues are at play, such as the age-old constitutional question, Canada's role in the war on terrorism, reduced funding for public services, and the lack of transparency among political officials. In other words, new Canadian citizens do not form their political vision of Canada and the problems assailing Canadian society in a vacuum. Indeed, quite the opposite is true. Just like all other Canadians, their political

sensibilities are made up of inconsistencies and their political involvement is marked by the complexity of the world in which they live.

This article tries to understand the processes that help newcomers who have become Canadian citizens learn how democratic institutions operate and play the game of civic and political participation by focusing on how three groups of variables – political, psychological and socio-demographic – are interrelated. My study analyzes 20 semi-directed interviews conducted with respondents originally from Peru (16 people), Lebanon (7 people) and Haiti (7 people). All of them are first-generation immigrants who came to Canada as adults. At the time of the study, they were all Canadian citizens living in the Montréal area. They had come to Canada under widely varied

1. Statistics Canada, 2001 Community Profiles. Released June 27, 2002. Last modified: 2005-11-30. Statistics Canada Catalogue No. 93F0053XIE.

2. Myer Siemiatycki and Anver Saloojee, "Ethnoracial Political Representation in Toronto: Patterns and Problems," *Journal of International Migration and Integration* Vol. 3, No. 2 (Spring 2002), pp. 241-273.

3. Carole Simard, *Ethnic Minority Political Representation in Montreal*. Paper presented at the Fourth National Metropolis Conference (March 2000), Toronto, Ontario.

4. Annamie Paul, "Under-representation in Canadian Public Institutions: Canada's Challenge," *Canadian Issues* (Summer 2005), pp. 18-21.

5. Social Planning Council of Peel, "Immigrants and Visible Minorities in Peel," *InfoShare* Vol. 11, No. 1 (May 2003).



Photo: CP/Maclean's (Bogey Stanley)

In 1986, Moe Sihou was the first Indo-Canadian elected to a legislature in Canada (British Columbia).

### Conclusion

In spite of these recent successes, and all the variables that have led to the increased representation of South Asians in the Canadian political system, it cannot be forgotten that the general picture of visible-minority political representation in Canada is bleak. Across the nation, and in the House of Commons, the most prevalent trend is that of visible-minority under-representation. As our country continues to diversify, it becomes more and more crucial to ensure that our elected political bodies diversify alongside them. The governance of one of the most diverse countries in the world by predominantly homogeneous political bodies runs counter to the *Canadian Multiculturalism Act*, which calls for the equality of all Canadians in all aspects of society, whether it be

economic, social, cultural or political. Canada still has a long way to go before the vision set out in the Act is realized, although the suburbs, at least in the case of the Greater Toronto Area, seem to be the trailblazers in promoting greater levels of inclusion in the Canadian political system. Far from demanding Anglo-conformity, Brampton and Mississauga have emerged from the suburban stereotype and have become rare sites of visible-minority proportional representation in Canada. **X**

6. Davia K. Stasiulis and Yasmeen Abu-Laban, "The House the Parties Built: (Re)constructing Ethnic Representation in Canadian Politics," in Kathy Megyeri, ed., *Ethno-Cultural Groups and Visible Minorities in Canadian Politics: The Question of Access* (Toronto: Dundurn Press, 1991).
7. Siemiatycki and Saloojee, "Ethnoracial Political Representation."
8. Siemiatycki and Saloojee, "Ethnoracial Political Representation."
9. Stasiulis and Abu-Laban, "The House the Parties Built."
10. Stasiulis and Abu-Laban, "The House the Parties Built."
11. Liviana Tossutti, "Electoral Turnout and Canada's Changing Cultural Makeup: Interviews with Three Municipal Leaders," *Canadian Issues* (Summer 2005), pp. 53-56.
12. Tarik Ali Khan, "Canada Sikhs," *Himal South Asian* Vol. 12, No. 12 (December 1999), <<http://www.himalmag.com/99Dec/sikhs.htm>>.

Traditional socio-economic and cultural factors also help explain the increased rates of Sikh political representation at the federal level. Canada's Sikh community is one of the most affluent visible-minority communities in Canada, which makes it more likely that candidates will be able to afford higher campaign costs. In addition, knowledge of the English language and familiarity with democratic processes also tend to be higher among Sikh immigrants from India, than among immigrants from other countries without British colonial pasts, such as mainland China, making transitions into the Canadian political system easier. This familiarity helps explain why foreign-born South Asians, including Sikhs, are more likely to vote than their Chinese counterparts.<sup>11</sup>

Meanwhile, both Brampton and Mississauga boast high concentrations of Sikh Canadians. Such residential concentrations typically result in an extensive system of community organizations and common places of gathering. This dense social network, centred around Sikh temples (known as gurdwaras) and cultural groups, has a strong impact on the political socialization and mobilization of the Sikh community and increases the likelihood that a Sikh politician will emerge victorious due to the increased political clout of the community.<sup>10</sup>

Table 3 South Asian MPs and South Asian Residential Concentration					
Location	No. of Sikh MPs	Total population	% of South Asian residents (provincially)	Data on MPs supplied by author; population data from 2001 Census, Statistics Canada	
Brampton	2/3	325,428	19.5	22.4	21.5
Mississauga	2/5	612,925	14.9	10.3	21.5
Toronto	0/23	2,481,494	10.3		

and why, although they constitute Canada's largest visible-minority group, the Chinese community has half as many representatives in Parliament as Canada's South Asian community.

Finally, political events outside Canada may have had an effect on the social identity of Sikhs, which resulted in a greater incentive to involve themselves in the political process.

Writer Tarik Ali Khan argues that the storming of the Golden Temple of Amritsar in 1984 and the subsequent political fallout from this event were the root causes of increased Sikh

It is perhaps then not coincidental that the history of South Asian Canadians in legislatures and Parliament began shortly thereafter, when Moe Sihota became the first Indo-Canadian elected to the Legislative Assembly of British Columbia in 1986, and the first Sikh Canadian elected to any provincial legislature. His victory was repeated by Ismaili Murad Velshi in 1987 and Gulzar Cheema in 1988, who became the first South Asian to enter

political participation in Canada.<sup>12</sup> After the temple was stormed under the orders of Indira Gandhi, the Khalistan movement pushing for the independence of the state of Punjab gained momentum. Ali Khan argues that this movement, coupled with the Air India bombing in 1985, led to the stereotyping of Sikhs as "terrorists" and to racial profiling by Canadian authorities of Sikh refugee claimants. He believes that, to shed this negative stereotype, Canada's Sikh community mobilized and began working to show the Canadian public that they were model citizens.



Photo © The Toronto Star (Richard Iatens)

At a stadium in Toronto, thousands of Sikhs celebrate Baisakhi, one of their most important religious and cultural festivals.

In the City of Toronto, numerous ethnic and visible-minority groups live in similar concentrations. For example, the three largest visible-minority communities in the City of Toronto comprise relatively similar percentages of the total population: the Chinese stand at 10.6%, South Asians at 10.3% and Blacks at 8.3%. Although 21.5% of Ontario's Sikhs live in Toronto, they have been unable to use these numbers to their advantage as well as their suburban counterparts have, since they do not constitute a single dominant minority group.

becomes clearer. concentration and electoral success the connection between residential of Sikhs in these three communities, pare the residential concentrations from the City of Toronto. If we com- two in suburban Brampton. None are ridings in suburban Mississauga and these seven politicians, two represent MPs in the House of Commons. Of comprising 7 of the 10 South Asian South Asian politicians are Sikh, explain why the majority of Canada's treated communities, which may help population, live in heavily concen- and more specifically Canada's Sikh Canada's South Asian population,

of Commons proportional to their populations, although their numbers are on a smaller scale.

Why has Canada's South Asian community been more successful in entering the halls of Parliament than other visible-minority communities? Factors such as residential concentra- tion, socio-economic status, language ability and community mobilization in the face of perceived societal discrimination have all heavily influ- enced the representation rates of South Asian Canadians.

population, holds a mere 1.6% of the seats in the House of Commons. Interestingly enough, as Table 2 high- lights, Canada's Arab and Japanese populations are the only other visible-minority communities that have achieved representation in the House

In spite of their lagged debut, in less than a decade and a half Canada's South Asian community has made the transition from being completely under-represented to achieving a level of representation in the House of Commons proportional to their numbers in the general population. Holding 3.3% of the seats in the House of Commons, and comprising 3.1% of Canada's population, South Asians have become the largest visible-minority community in Canada to achieve such a level of representation at the federal level. They create a stark contrast to Canada's Chinese commu- nity, which, at 3.7% of the general

### *Why has Canada's South Asian community been more successful in entering the halls of Parliament than other visible-minority communities?*

**Table 2**  
**Visible-Minority Representation in House of Commons**

Minority community	MPs in 39th Parliament	% of seats in Parliament	% of general population
South Asian	10	3.3	3.1
Chinese	5	1.6	3.7
Black	4	1.3	2.2
Arab	3	1.0	0.7
Latin	1	0.3	0.7
Japanese	1	0.3	0.3
Filipino	0	0.0	1.0

Data on MPs supplied by author; population statistics from 2001 Census, Statistics Canada

Canada's South Asian community, the event was somewhat tardy in relation to milestone political firsts of Canada's other visible-minority communities. Some 25 years earlier, in 1968, Canada's first Black MP (Lincoln Alexander) and Arab MP (Pierre De Bane) first entered the House, and more than three and a half decades earlier, Canada's first MP of Chinese descent (Douglas Jung) was victorious in securing his place among the members of Canada's 23rd Parliament in 1957.

During the most recent general election of 2006, South Asian candi- dates held strong and repeated their electoral success of 2004 by securing 10 seats in Canada's lower house. With 8 of these 10 South Asian politi- cians able to speak Punjabi, the language is the fourth most widely spoken in the House. Only Rahim Jaffer (Edmonton—Strathcona) and Yasmin Ratansi (Don Valley East) and both Ismaili-Muslims from the South Asian diaspora in continental Africa, do not speak Punjabi.

## High campaign costs make it more difficult for those with lower income to mobilize the necessary funds to run for political office.

One of the most daunting variables for new faces in the political system is the incumbency factor.<sup>6</sup> The effects of recent growth rates in the suburbs on the distribution of federal electoral districts have served to loosen incumbent strongholds that make most of Toronto's federal ridings inaccessible to new visible-minority candidates.

In fact, not one of the current visible-minority MPs in Mississauga or Brampton had to run against an incumbent to secure a seat in the House of Commons.

one. Although riding boundaries were often readjusted, this did not occur simultaneously with any significant increase in the number of ridings, therefore making new candidates in the cities more reliant upon incumbent retirement and party sweeps.

Even in a participatory democracy such as Canada, socio-economic status is

constant reshuffling of federal electoral districts, but also to the addition of brand new ridings, making incumbent footholds far less rooted in the suburbs than they are in the City of Toronto.



## Who is getting elected – South Asian Canadians

accumulation of wealth.

associates political success with the access to a political system that often communities more readily able to gain the suburbs.<sup>9</sup> These are socially mobile the City of Toronto does not exist in burdens so many ethno-racial groups in the socio-economic disadvantage that non-immigrants, generally speaking, gaps between recent immigrants and is concerned with growing income Planning, Policy and Research Division at the polls. Although Peel Region's and reduce that community's mobilization effect on a community's mobilization effort will inevitably have a negative home ownership.<sup>8</sup> higher rates of poverty participation closely linked to political office.<sup>7</sup> Furthermore, with mobilize the necessary funds to run for difficult for those with lower income to High campaign costs make it more difficult for those with lower income to key variables in political participation. also often considered to be one of the

Elected in 1997, Douglas Jung served two terms as Canada's first member of Parliament of Chinese descent.



Photo: CP

In 1993, three politicians simultaneously became the first members of Parliament of South Asian descent in the Canadian House of Commons. While this was a monumental first for

**Table 1**  
**Visible-Minority MPs Elected in Greater Toronto Area**

Location	No. of ridings	No. of visible-minority MPs elected	% of seats held by visible minorities
Brampton	3	2/3	67
Mississauga	5	3/5	60
Durham Region	4	1/4	25
Halton Region	4	1/4	25
Toronto	23	2/23	9
York Region	6	0/6	0

Data on MPs supplied by author

Durham. Only York Region, containing both suburban cities and rural areas north of Toronto, elected a lower percentage of visible-minority MPs than the City of Toronto did. With one third as many seats as the City of Toronto, the suburbs of Brampton and Mississauga still managed to elect more than twice as many visible-minority candidates as Toronto. So why are Toronto's suburbs outpacing their big city neighbour?

Canada's suburbs have witnessed dramatic population explosions over the course of the last decade. Increasingly more immigrants are choosing to settle in Canada's suburbs instead of its major cities. In 1998, for example, 82.4% of new immigrants to the Greater Toronto Area and Hamilton settled in the City of Toronto, while 9.7% chose to settle in the Region of Peel (made up of Mississauga, Brampton and the largely rural town of Caledon).<sup>5</sup> By 2003, however, 20.9%, or one fifth, of all new immigrants to the area were deciding to make Peel Region their home, a more than twofold increase, while 63.7% chose Toronto, a decrease of almost one quarter.

all communities, regardless of race, ethnicity or country of origin feel they have access to the political system, as well as any other aspect of Canadian society, if they so choose; such is the mandate set out in the *Canadian Multiculturalism Act*. Drastically unrepresentative political bodies, therefore, need to be viewed as partial indicators of social exclusion and disenfranchisement, as well as a "serious threat to our shared notion of participatory democracy."<sup>4</sup>

**Where they are getting elected – the suburbs**

Toronto, traditionally viewed as Canada's most diverse city, is being outperformed by its suburban neighbours when it comes to electing visible-minority politicians. While 9 of the 24 visible-minority MPs in the 39th Parliament were elected in the Greater Toronto Area, only 2 were victorious in the City of Toronto proper, while 5 were victorious in the suburban cities of Mississauga and Brampton, and another 2 in rural/suburban ridings in the outer regions of Halton and

In spite of this possibility, Simard argues that political representation is still "an issue of the utmost importance for the future of democracy," especially a democracy in which visible minorities are expected to become the statistical majority, if they are not already, in most of Canada's major metropolitan areas. Beyond the creation of policy measures and the drafting of legislation, political representation also carries with it symbolic importance, especially in a nation of immigrants. With wave after wave of immigrants arriving in Canada and the resulting demographic changes that have occurred, it is crucial that

visible minorities in political bodies does not necessarily lead to diversity-friendly policy measures.<sup>2</sup>

### *Increasingly more immigrants are choosing to settle in Canada's suburbs instead of its major cities.*

who are "non-Caucasian in race or non-white in colour."<sup>1</sup> Excluded from this definition are members of Aboriginal nations. With this definition in mind, extensive biographical and photographic analysis was conducted to reach the figure of 24 visible-minority politicians, a number that includes South Asians, Chinese, Blacks, Arabs, Japanese and Latin Americans, but excludes the Aboriginal members of the 39th Parliament. It also includes two politicians of mixed Chinese and European ancestry. The relationship between statistical representation and substantive representation has shown itself to be relatively ambiguous and unpredictable. In their 2002 study, Siemiatycki and Saloojee argue that the presence of



# Seeking Inclusion South Asian Political Representation in Suburban Canada

Andrew Matheson  
M.A., Immigration and Settlement Studies, Ryerson University

*This study sets out to explain the variables that have created a political opportunity structure more favourable for visible-minority politicians and candidates in Canada's suburban peripheries than in urban centres. The research analyses the rates of visible-minority representation with special attention to South Asian politicians in the Toronto suburbs of Mississauga and Brampton, who, after the 2006 general election, achieved some of the highest rates of visible-minority political representation in the country. The study concludes that a variety of factors have led to this more favourable suburban political opportunity structure, including dense residential concentrations, strong socio-economic status and acculturation variables, and lower incumbency rates.*

Most people think of North America's major cities as hubs of ethnocultural diversity surrounded by the blanket whiteness of the suburbs. Yet in Canada, federal electoral ridings in suburban centres have proven to be the most receptive to visible-minority politicians. In the most recent 2006 general election, 24 visible-minority candidates were elected to the 308-seat House of Commons. While 8 of these politicians represent ridings in Canada's three largest urban centres – Montreal, Toronto and Vancouver – a surprising 12 represent suburban constituencies surrounding these cities. Furthermore, the overwhelming majority of these suburban representatives are of South Asian descent.

Using the suburban cities of Mississauga and Brampton as a case study, this paper sets out to answer two important questions: Why have the political opportunity structures in suburban centres proven to be more favourable for visible

## Measuring visible-minority political representation

minorities than those in major urban centres such as Toronto and Vancouver? And why have South Asian politicians succeeded in achieving levels of political representation proportional to their presence in the general population, while so many other visible-minority communities, especially Canada's Chinese and Black populations, have not?

Measuring ethnicity and race is by nature a complicated problem, and one that has no easy solution. For the purpose of this study, the definition of "visible minority" adheres to that used by Statistics Canada during the 2001 Census – a generally accepted definition, albeit with its own complications. Statistics Canada defines visible minorities as people

1. Visible minorities are individuals who, for the purpose of the *Employment Equity Act*, are defined as "persons, other than aboriginal peoples, who are non-Caucasian in race or non-white in colour". Statistics Canada identifies the following categories of visible minorities: Chinese, South Asians, Blacks, Arabs and West Asians, Filipinos, Southeast Asians, Latin Americans (except Chileans and Argentinians), Japanese, Koreans and Pacific Islanders.
2. Jerome H. Black and Bruce M. Hicks, "Visible Minority Candidates in the 2004 Federal Election," *Canadian Parliamentary Review* Vol. 29, No. 2 (Summer 2006), pp. 26-31.
3. Black and Hicks, "Visible Minority Candidates."
4. See, for example, Brian Tanguay and Steven Bittle, "Parliament as a Mirror to the Nation: Promoting Diversity in Representation through Electoral Reform," *Canadian Issues* (Summer 2005), pp. 61-63.
5. The survey was conducted out of McGill University and was partially funded by Metropolis Canada and Citizenship and Immigration Canada. For more information about the survey, see Jerome H. Black and Bruce M. Hicks, "Strengthening Canadian Democracy: The Views of Parliamentary Candidates," *IRPP Policy Matters* Vol. 7, No. 2 (March 2006).
6. Of the 577 candidates who participated, 414 did so by mail and 163 through the Internet. The response rates by party are as follows: Green Party, 58.4%; N.D.P., 47.1%; Conservative, 38.0%; Liberal, 37.0%; and Bloc Québécois, 28.0%.
7. The ancestry question in the long questionnaire took the form: "To which ethnic or cultural group(s) did your ancestors belong? (List as many groups as applicable.)" To minimize the occurrence of "Canadian" as a response, this questionnaire also had a preamble: "We are all Canadians, but our ancestors come from all over the world." For those who did not respond to the ancestry questions on either the short or long questionnaire, a variety of other sources and methods were employed, including party and published biographical information, news stories, photos, videos and surname analysis.
8. See note 1.
9. See also Jerome H. Black, "Representation in the Parliament of Canada: The Case of Ethnoracial Minorities," in Joanna Everitt and Brenda O'Neill, eds., *Citizen Politics: Research and Theory in Canadian Political Behaviour* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2002), pp. 355-372.
10. Tables of these results and other study data are available from the authors upon request.
11. One explanation for response variation can be found in the wording of this question. The 10% statement comes from a national election study, where it continues to be used to facilitate multi-year comparison. It was included in our survey to facilitate elite-mass analysis (though it is likely a more effective question at the mass level).

Clearly, party affiliation strongly shapes the way candidates, visible minorities included, approach minority under-representation and electoral reform. Nevertheless, visible-minority candidates show significant differences from their colleagues over such questions as whether the current electoral system is unacceptable, and visible minorities are more supportive of certain democratic reform suggestions. There is also some interesting evidence that, on more controversial or core value issues, visible minorities have stronger and more divergent opinions. While one must be

that vote-to-seat equivalency should be set at the 10% level.

## Conclusion

cautious about conclusions drawn from what is, by definition, a small pool of candidates, it does appear that visible minorities bring differing perspectives to their respective parties and to public discourse. ✕

**Table 2**  
**"A Party that Gets 10% of the Vote Should Get 10% of the Seats"**  
 (row percentages)

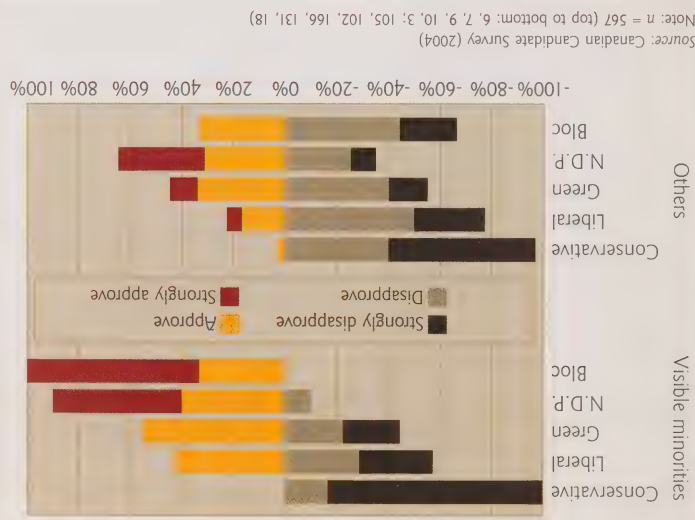
	Strongly agree	Agree	Disagree	Strongly disagree	n
Visible-minority candidates	50	17	28	6	36
Other candidates	45	19	27	9	521
Liberal					
Visible minorities	–	14	71	14	7
Others	1	12	63	25	104
Conservative					
Visible minorities	–	29	57	14	7
Others	4	25	56	16	102
N.D.P.					
Visible minorities	90	10	–	–	10
Others	67	29	3	1	131
Green Party					
Visible minorities	100	–	–	–	9
Others	83	15	2	–	166
Bloc Québécois					
Visible minorities	–	67	33	–	3
Others	6	11	67	17	18

Source: Canadian Candidate Survey (2004)

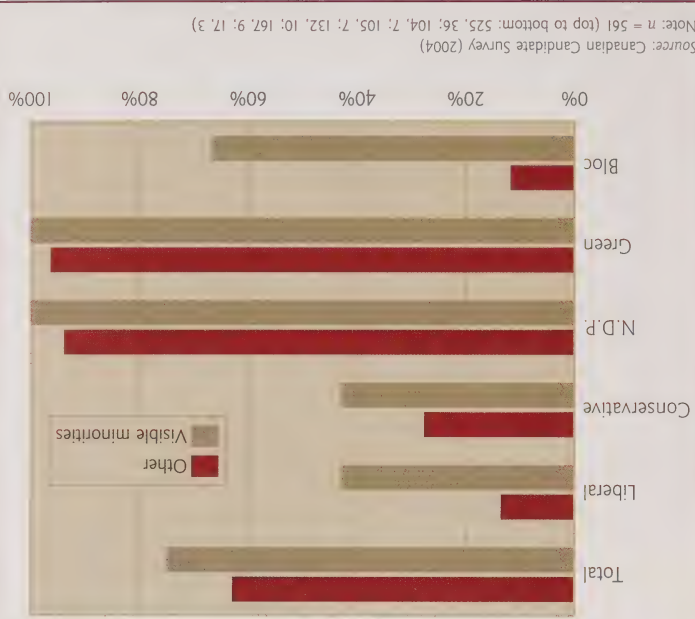
with the plurality system than were the party's other candidates (43% vs. 14%), a division also evident among Conservative contestants, but with a somewhat reduced margin (43% vs. 28%). Origin has an effect for the Bloc, though the normal caveat applies. In short, while party affiliation matters the most with regard to judgments about the current electoral system, there is support for the notion that visible minorities regard the system as especially problematic.

We also asked candidates to consider a possible "solution" rooted in the idea of proportionality, and we analyzed strength of agreement or disagreement with the statement: "A party that gets 10% of the vote should get 10% of the seats." Interestingly, the opposition to the current system and the divisions noted above did not carry over to this question. Table 2 indicates that visible-minority candidates as a group were not particularly more likely than other candidates to agree that a party that receives 10% of the vote should receive 10% of the seats (67% vs. 64%; and only 50% vs. 45% in the case of "strongly agree"). Only for N.D.P. and Green candidates did origin make much of a difference (for the N.D.P., 90% of visible-minority candidates vs. 67% of other candidates, and for the Greens, 100% vs. 83%). Most importantly, variations by ancestry among the Liberals and Conservatives concerning the unacceptability of the plurality system were not evident. There are a number of reasons that might explain the divergent responses on this second question,<sup>11</sup> but if taken at face value, the results suggest that some candidates who found the current system objectionable did not necessarily agree that proportional representation is the solution or, alternatively, did not agree

**Figure 1**  
Support for Quotas and Affirmative Action to Increase Visible-Minority Representation



**Figure 2**  
Unacceptability of the Current First-Past-the-Post Electoral System



the other three parties, but in different ways. For the Green candidates, origins did not matter much; about one in three candidates in both ancestry categories thought the problem was very serious. Concern about under-representation is slightly higher among N.I.D. candidates, with 43% of the party's non visible-minority candidates categorizing the limited presence of visible minorities as a very serious problem – but this number goes up to 90% for visible-minority candidates. There is a strong origin effect for the Bloc, though the very small number of the party's visible-minority candidates needs to be kept in mind.

Candidates were also questioned about possible reasons for the paucity of visible minorities in Parliament.<sup>10</sup> Few candidates of either origin category thought that visible-minority candidates "lose votes" or lack the "right experience and education." Relatively more candidates agreed that visible minorities did not have "the necessary confidence," but response levels did not vary across the two ancestry categories. Some modest differences were detected with regard to the statement: "Too few visible minorities are given the opportunity by

### *Visible-minority candidates were more likely to be critical of the current electoral system.*

parties." Among visible-minority candidates, 63% agreed (26% strongly so), while 55% of those of other origins were in agreement (17% strongly so). Visible-minority candidates in all of the parties, except the Greens, were more likely to agree strongly about the lack of opportunities given by parties, though the differences are not large

and generally party seemed to matter more than origin.

Candidates were also asked about whether they approved or disapproved of some steps that might be taken to deal with the shortfall in representation. For two of the measures, visible-minority candidates were modestly more likely than other candidates to approve of "training programs" (77% vs. 71%) and "special financial support" (53% vs. 42%). The differences were slightly stronger after considering intensity of approval or disapproval – 44% vs. 28% for training programs and 32% vs. 16% for financial arrangements. The largest differences occurred with regard to the possibility of "party quotas and affirmative action," which might be regarded as the most contentious of measures suggested to enlarge visible-minority representation. Fifty-seven percent of visible-minority candidates approved of this approach (20% strongly), while only 37% of other candidates approved (13% strongly). Here too, party differences are both noticeable and variable.

When one looks at intensity of opinion in Figure 1, visible minorities held stronger views on this question than their party colleagues and these views were more polarized based on party. While more non visible-minority candidates for both the Liberal and Green parties expressed opposition to quotas, there were more visible-minority candidates who were strongly opposed. The N.D.P. candidates were the most likely to support quotas and affirmative action, but here visible minorities were more supportive (80% vs. 66%) and more intensely in favour (50% strongly approving). Divisions in the Bloc are

most pronounced and must again be viewed with caution, due to the small numbers involved. The results associated with the Conservative Party are in stark contrast to the N.D.P., with virtually all their candidates opposing such proactive measures and the visible-minority candidates being strongest in their opposition (83% strongly disapproving). Given the party positions on these issues, this may suggest that visible-minority candidates are being selected (by self or by party) based on core values.

### **Electoral system reform**

We asked candidates the following: "Under our present system, a party can win a majority of seats without winning a majority of votes. Do you find this acceptable or unacceptable?" Figure 2 illustrates that visible-minority candidates were more likely to be critical of the current electoral system. Among them, 75% found the system to be unacceptable, a 13-point margin over other candidates. This implies a greater sensitivity to the systems constraining effects on minority representation. As expected, the impact of party labels is substantial, and this is particularly evident in how origin differences are of only minor consequence among N.D.P. and Green candidates, who overwhelmingly indicated dislike of the first-past-the-post system. Their visible-minority candidates unanimously found the plurality system unacceptable, as did over 90% of their other candidates. The lower levels of antipathy by other parties' candidates reveal the partisan divide on electoral reform, though for the other parties, the impact of origin is more significant. Visible minorities who ran for the Liberals were more dissatisfied

minority candidates, Conservative visible-While Liberal and inter-party differences, generally shaped by and the data are more are modest in size analysis, but most factored into the party allegiances tions do persist with Origin-based varia-Canadian politics, historic absence from sensitivity to their does suggest a greater (46% vs. 22%). This as a very serious one regarded the problem minority candidates as many visible- (66% vs. 59%), twice or serious problem either a very serious the deficit in representation as minority and other candidates regarded While a majority of both visible-ent levels of intensity of concern, origins is most apparent in the differ- with, the singular impact of candidate largest impact on responses. To begin but that party affiliation had the concerned about under-representation, the minorities were somewhat more Table 1 indicates that members of vis- minorities in the House of Commons," are relatively few members of visible thought about the fact that "there Candidates were asked what they

### The under-representation of visible minorities

they are under-represented in the candidate pool. As relatively little research has been done in this area, the present contribution is an impor- tant starting point.<sup>9</sup>

Candidates were asked what they thought about the fact that "there are relatively few members of visible minorities in the House of Commons," Table 1 indicates that members of vis- minorities were somewhat more concerned about under-representation, but that party affiliation had the largest impact on responses. To begin with, the singular impact of candidate origins is most apparent in the differ- ent levels of intensity of concern. While a majority of both visible- minority and other candidates regarded the deficit in representation as either a very serious or serious problem (66% vs. 59%), twice as many visible- minority candidates regarded the problem as a very serious one (46% vs. 22%). This does suggest a greater sensitivity to their historic absence from Canadian politics, Origin-based varia- tions do persist with party allegiances factored into the analysis, but most are modest in size and the data are more generally shaped by inter-party differences, While Liberal and Conservative visible-

**Table 1**  
**Concern over Relatively Few Visible Minorities in the House of Commons (row percentages)**

	Visible-minority candidates	Other candidates	Liberal	Conservative	N.D.P.	Green Party	Bloc	Québécois	Others
A very serious problem	46	22	14	17	90	43	33	67	6
A serious problem	20	37	29	—	19	40	33	33	53
Not a very serious problem	26	32	43	67	53	22	—	—	35
Not a problem at all	9	9	14	17	26	3	11	4	6
n	35	514	7	100	6	103	10	129	9

Source: Canadian Candidate Survey (2004)

relative to their colleagues, are more likely to regard the problem as very serious, in the case of the Liberals, however, the difference is

not particularly large (14% vs. 7%) and virtually disappears when adjacent percentages are incorporated. The impact of party is more apparent for

Twenty-two visible-minority members of Parliament comprised only 7% of those elected to the 308-seat House of Commons in 2004. The number rose to 24 in 2006.



Photo: GP (Tom Hanson)

The debate about whether effective representation requires the election of legislators who share group characteristics is another basis for the current inquiry. A well-known argument in that debate on the "affirmative" side holds that group-based politicians bring and communicate alternative political perspectives that might not be articulated and debated in their absence. Underlying this idea is the belief that only legislators who share the defining characteristic(s) of a group have the necessary experience, empathy and resolve to truly advance the groups' interests – all the more so if the group has traditionally been at the margins of Canadian society. In the present context, this notion translates into the contention that visible-minority candidates and MPs are more likely to care about and represent matters that are of particular concern to their communities.

### *The survey's subjects were the 1,307 candidates from the four federal political parties that ran candidates in all 308 ridings and from the Bloc Québécois.*

At the same time, variations in visible-minority identification and politics are to be expected and suggest the need for caution against monolithic characterizations. Not all members of minorities will, in fact, regard their origins as central components of their self-identity; some will have alternative or additional reference points. Furthermore, people who identify strongly with their minority may not necessarily consider their backgrounds to be relevant in their approach to politics. They might view their ancestral origins and ties with their community as essentially matters of private concern.

will have a marked effect on the relationships between candidate origins and sentiments about democratic change. Party differences are well

known in many areas of democratic reform considered here, such as the strong preference on the part of the N.D.P. and the Greens for proportional representation. Additionally, there is the impact of party officials and members, typically at the local level, who may recruit persons from under-represented groups who will defend specific values and policies. For instance, the Conservative Party's general opposition to group-based identities and politics might make visible-minority candidates who specifically share this perspective important additions to their team. In light of the importance of party affiliation, this paper also considers

From this perspective then, both office seekers and community members are expected to be sensitive to the historical and continuing disadvantages position of visible minorities in Canadian politics and, consequently, to be more preoccupied with their under-representation and more supportive of remedial measures. It might also be anticipated that they are more likely to be dissatisfied with the current plurality system and more in favour of proportional representation, either in whole or as part of a mixed system, since it is generally regarded as facilitating greater diversity in the legislature.<sup>4</sup>

### *The survey*

whether distinctions between visible minorities and others matter, after party ties are taken into account. The 2004 Canadian Candidate Survey was conducted during and following the general election that took place on June 28, 2004.<sup>5</sup> The survey's subjects were the 1,307 candidates from the four federal political parties that ran candidates in all 308 ridings (the Conservative, Green, Liberal and New Democratic parties), and from the Bloc Québécois, which contested all 75 ridings in Quebec. A short questionnaire asking for biographical information was distributed by fax and e-mail during the election period. The main questionnaire, which this analysis primarily draws upon, was sent out by mail in the fall of 2004, and an on-line version was provided as an alternative. Altogether, 577 candidates completed the questionnaire, which translates into an effective response rate of 44.1%.<sup>6</sup> This survey specifically considered the ancestry of the candidates, with close to 95% of the candidates responding to the census-like question that was used to determine origins.<sup>7</sup> The specific categorization of individuals as visible minorities followed the classifications used by Statistics Canada.<sup>8</sup>

The study picked up only 36 visible-minority candidates in the sample, or 6.2% of the candidates who participated. The small number of cases does suggest caution with respect to the inferences that can be generated, something even more necessary when the party-differentiated results are viewed. However, it is important to bear in mind that the small sample of visible-minority candidates is a reflection of reality, namely that



# Visible Minorities and Under-Representation The Views of Candidates

Jerome H. Black

Associate Professor, Department of Political Science, McGill University

Bruce M. Hicks

Associate, Canada Research Chair in Electoral Studies, Université de Montréal

This paper draws upon a survey of candidates who ran in the 2004 general election to examine how visible minorities' feel about reforming selected aspects of representational and electoral politics in Canada. In particular, it compares the attitudes of visible-minority candidates with those of other candidates toward the under-representation of visible minorities in Parliament and various aspects of the current electoral system and democratic reform.

That visible minorities continue to have a relatively limited presence in elite-level politics is an obvious justification for this focus. While it is true that more minorities than ever before have been winning their way into Parliament, they still make up a percentage of the legislature that is much

The under-representation of visible minorities in the Canadian Parliament, the potential impact of various electoral reform proposals on that representation and the unique perspective that visible minorities might possibly bring to a legislature have all been the subject of research and debate to varying degrees. Drawing on data collected as part of the 2004 Canadian Candidate Survey, this article uses the opinions of visible minorities on electoral democracy to shed new light on these subjects. Among other things, it finds that visible minorities are more likely than other candidates to find the current single-member plurality electoral system unacceptable, are more supportive of certain electoral reform initiatives, and have somewhat stronger and more polarized opinions on whether quotas and affirmative action should be used to redress their under-representation. The article concludes that, while party affiliation is a greater determinant of a candidate's position on democratic reform, visible minorities still do bring somewhat different perspectives to their political parties and to public discourse.

smaller than their incidence among the Canadian population. For instance, based on Statistics Canada definitions and analysis of the 2004 Canadian Candidate Survey, visible minorities comprised 7.1% of all MPs elected in 2004 (22 of 308), yet visible minorities accounted for an estimated 14.9% of all Canadians at that time.<sup>2</sup> In short, the number of visible-minority MPs was only half of what would be necessary to make Parliament reflect the Canadian population. A representational deficit also occurs at the candidate level, though that gap in 2004 was not as large as it was for MPs. Among the parties that won seats in Parliament, visible minorities comprised 9.3% of all candidates who ran in 2004, taking into account the Green Party, the figure is 8.3%.<sup>3</sup>

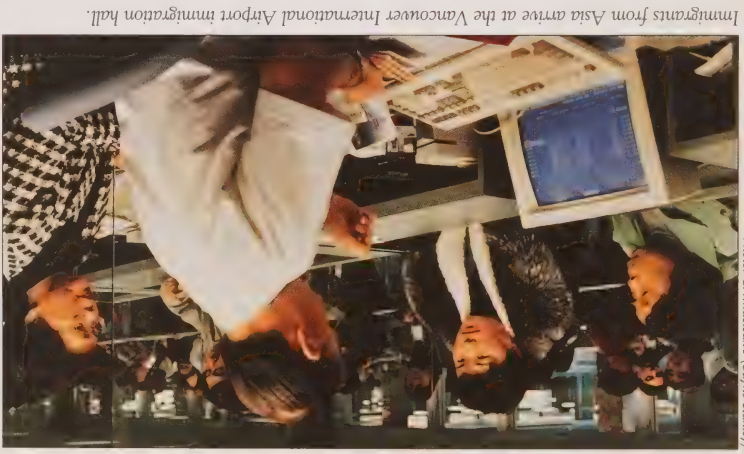
5. Estimated probabilities of voting were obtained from Monte Carlo simulations ( $M=1000$ ) using binary logit estimations. In addition to the variables of interest (age, education, income and interest in the election), geographic location (residence in Vancouver, Toronto, Montreal, gender and year of survey are controlled in each model.
6. Although additional years of experience are certainly important in social learning, psychologists show that more social learning occurs in earlier years, and experience-based gains in social learning decrease with additional years of experience (see Paul B. Bates, Ursula M. Staudinger and Ulman Lindenberger, "Lifespan Psychology: Theory and Application to Intellectual Functioning," *Annual Review of Psychology* Vol. 50 (February 1999), pp. 471–507). It is for this reason that we use the natural log transformations, which assign decreasing weight to additional years of experience.
7. See, for example, Elisabeth Gidycz, André Blais, Neil Nevitte and Richard Nadeau, "Turned Off or Tuned Out? Youth Participation in Politics," *Electoral Insight* Vol. 5, No. 2 (July 2003), pp. 9–14.
8. See John R. Arvizu and F. Chris Garcia, "Latino Voting Participation: Explaining and Differentiating Latino Voting Turnout," *Hispanic Journal of Behavioral Sciences* Vol. 18, No. 2 (May 1996), pp. 104–128; S. Karthik Ramakrishnan and Thomas J. Espenshade, "Immigrant Incorporation and Political Participation in the United States," *The International Migration Review* Vol. 35, No. 3 (Fall 2001), pp. 870–909.
9. See, for example, Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance* (Stanford: Stanford University Press, 1957) and John Zaller, *The Nature and Origins of Mass Opinion* (Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 1992).
10. See Jerome H. Black, "Immigrant Political Adaptation in Canada: Some Tentative Findings," *Canadian Journal of Political Science* Vol. 15, No. 1 (March 1982), pp. 3–27; Jerome H. Black, "The Practice of Politics in Two Settings: Political Transferability Among Recent Immigrants to Canada," *Canadian Journal of Political Science* Vol. 20, No. 4 (December 1987), pp. 731–753; Jerome H. Black, Richard G. Niemi and G. Bingham Powell, Jr., "Age, Resistance, and Political Learning in a New Environment: The Case of Canadian Immigrants," *Comparative Politics* Vol. 20, No. 1 (October 1987), pp. 73–84.
11. Black, "The Practice of Politics," p. 739.
12. The same method of estimation (Monte Carlo simulation using binary logit estimates) is repeated for the immigrant sample, with natural log transformations for years of prior experience in the country of origin and years of experience in Canada incorporated in the model. None of the tolerance coefficients for the logs of age, prior experience or host country experience falls below .10 in this analysis.
13. André Blais, *To Vote or Not to Vote: The Minds and Limits of Rational Choice Theory* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000).
14. Michael Mackuen and Courtney Brown, "Political Context and Attitude Change," *American Political Science Review* Vol. 81, No. 2 (June 1987), pp. 471–490; James M. Glaser and Martin Gilens, "Interregional Migration and Political Resocialization: A Study of Racial Attitudes Under Pressure," *Public Opinion Quarterly* Vol. 61 (1997), pp. 72–86.
15. Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York: Harper & Row, 1972); Carol J. Uhlaner, "Rational Turnout: The Neglected Role of Groups," *American Journal of Political Science* Vol. 33, No. 2 (May 1989), pp. 390–422.

NOTES

1. Unweighted preliminary data from the 2006 Canadian Election Study indicate that 50% of immigrants who arrived in Canada after the age of 12 voted for the Liberal Party. In the five federal elections from 1988 to 2004, 48% of immigrants who arrived in Canada after the age of 12 voted for the Liberal Party.
2. Cases were weighted using the national weight from the five studies. Because we are interested in the effects of pre- and post-migration political learning, the immigrant sample is limited to those who moved to Canada after the age of 12. There are 308, 209, 371, 354 and 437 immigrant cases in the 1988, 1993, 1997, 2000 and 2004 studies, respectively. The studies are funded by the Social Sciences

more inclined to vote regardless of their level of interest or their socio-economic status. Another possibility is that strong social ties within immigrant communities help to mobilize turnout. After all, strong community ties are a primary explanation for why African Americans in the U.S. are more politically active than would be expected, given their socio-economic backgrounds.<sup>15</sup>

The second unanswered question is: why do such other determinants of voting as education, income and political interest matter less for immigrants than for native-born Canadians? One possibility is that because immigrants possess a stronger sense of voting duty than other Canadians, they may be



Immigrants from Asia arrive at the Vancouver International Airport immigration hall.

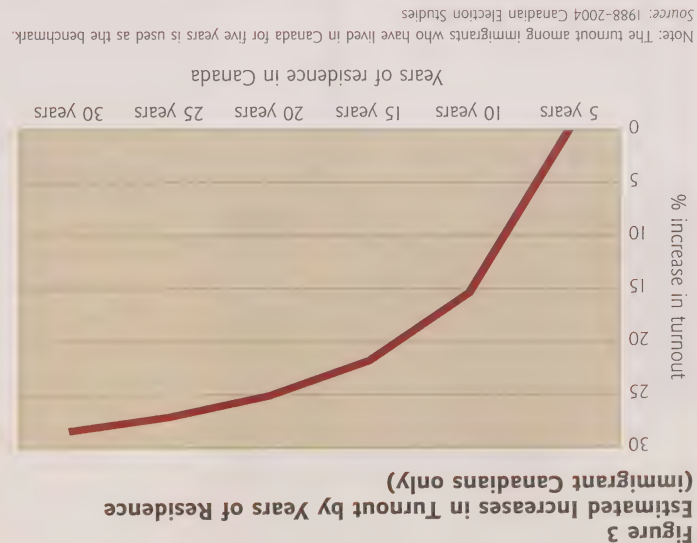
3. See Steven J. Rosenstone and John Mark Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America* (New York: Macmillan, 1993); Russell J. Dalton, 4th ed. (Washington: Congressional Quarterly, 2006); Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman and Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Volunteerism in American Politics* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995).
4. Peter S. Li, *Destimation Canada: Immigration Debates and Issues* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2003).

This article began by noting that such resources as education, income, interest in politics and prior experience with politics are vital to electoral participation. The act of voting is relatively straightforward, but citizens generally require a basic stock of skills and knowledge to participate. As it turns out, immigrants to Canada with low levels of education, income and interest in politics tend to turn out to vote just as much as immigrants who are abundant in those resources. However, one resource, experience with the Canadian political system, is particularly crucial to immigrants. Foreign-born Canadians take full advantage of this resource. X

have a weaker impact among immigrants than native-born Canadians. **Conclusion**

Immigrants face a number of challenges upon arriving in Canada, and it is certainly understandable that political participation may not be their highest priority. The integration of immigrant Canadians into formal politics, as with native-born Canadians, turns out to be incremental: their stock of first-hand and political experience accumulates only gradually. But immigrants face an additional barrier: when they arrive in the country, they have no reservoir of first-hand experience with the Canadian political system from which they can draw. The CES data suggest that immigrant Canadians compensate for that lack of experience more quickly and completely than might be supposed. Even if politics is not a high priority, immigrants eventually do gather enough information to have an idea of when, whether and for whom they should vote.

There are at least two questions about the electoral participation of immigrant Canadians that remain to be answered, however. First, why is it that foreign-born Canadians meet the challenge of a steeper political learning curve when it comes to voting? One important motivation for turning out to vote that could not be measured here is immigrants' feeling that voting is a civic duty.<sup>13</sup> This sense of obligation may be the crucial determinant of whether or not naturalized Canadians go to the polls, particularly so if immigrants come from countries where democratic rights are fragile at best. A related motivation for turning out to vote could be the desire to "fit in." Immigrants take up the prevailing norms and behaviours of the local



After about 20 years in Canada, the impact of exposure on turnout levels off. Intriguingly, however, neither age nor length of residence in the country of origin has a statistically significant independent impact on turnout.

### A steeper learning curve for immigrants

The evidence presented here paints a more complex picture of voter turnout among immigrants than might otherwise have been expected. The Canadian Election Study (CES) data indicate that the political learning curve is steeper for immigrants, but they clearly can make up for lost experience. In the end, lack of exposure to the Canadian political system does little to deter immigrant Canadian voters. However, many of the other resources that usually facilitate and mobilize turnout – socio-economic resources, education and interest in politics –

*This sense of obligation may be the crucial determinant of whether or not naturalized Canadians go to the polls.*

of analysis that explicitly takes into account the separate effects of immigrants' age, length of residence in country of origin and length of exposure to the Canadian political system.<sup>12</sup> These findings show that experience with Canadian politics is the main determinant of turnout among immigrant Canadians (see Figure 3). When age, length of residence in the country of origin, and all of the other variables included in the previous analyses are held constant, time of exposure to Canadian politics has a strong and positive impact on turnout. According

to our estimates, the likelihood of voting among immigrants who have been in Canada for 10 years is 15 percentage points higher than the probability of voting among immigrants who have been in the country for only 5 years.



Photo: Reuters

*The well-established trend that younger Canadians are less likely to vote than older citizens is even more pronounced among some groups of immigrant Canadians.*

that the longer immigrants have lived in the country of origin, the less likely it is that they will vote.

An alternative perspective suggests,

however, that the shift in environments in which political learning takes place has only a minimal impact on the development of political norms and behaviours. Individuals find ways to

effectively draw on the political skills developed in different environments. More specifically, the implication is that immigrants are able to draw on

all past experience and transfer the lessons learned from their old environments, applying them to the new host environment.<sup>10</sup> According to Jerome

Black, "more important than the specific context in which political involvement takes place is the question of whether it takes place at all — that

is, it is the accumulation of experience with, and interest in, politics per se that is more important."<sup>11</sup> This perspective implies that age, as a measure

of total experience of politics, is what really matters. To determine what really drives older

foreign-born Canadians to vote in greater numbers than their younger counterparts, we develop a second line

of interpretation, how well immigrants adapt to the Canadian political system depends on how much exposure they have had to the system: the more experience they have with Canadian elections, for example, the more likely they are to vote. Evidence that voter turnout among a variety of immigrant groups increases with years of residence in the United States certainly supports that line of interpretation.<sup>8</sup>

At the same time, an immigrant's age captures how much pre-migration experience he or she has had. And from a different standpoint, adaptation to the Canadian political system might be more difficult, the greater the amount of time immigrants have spent in the country of origin. Most political

predispositions are acquired early in life during the "formative years," and these predispositions deepen over a relatively short period, becoming resistant to change as the formative years end. Thus political orientations developed earlier in life encourage people to avoid or reject environmental messages that are inconsistent with those orientations.<sup>9</sup> This perspective suggests

That finding immediately raises another question: why does age matter more to voter turnout among immigrants? There is a well-documented generational divide when it comes to Canadian voter turnout. Not only are younger Canadians less likely to vote than older Canadians, but more recent generations of young Canadians are even less likely to vote than their predecessors at the same age.<sup>7</sup> Is it possible that the data presented here really reflect generational differences, rather than differences between more and less experience with Canadian elections? The short answer is no. To the extent that there are generational differences, we would expect the negative relationship between age and turnout to be stronger among native-born Canadians rather than foreign-born Canadians:

## Experience with Canadian politics is the main determinant of turnout among immigrant Canadians.

after all, foreign-born Canadians are more likely to have spent their formative years in another country.

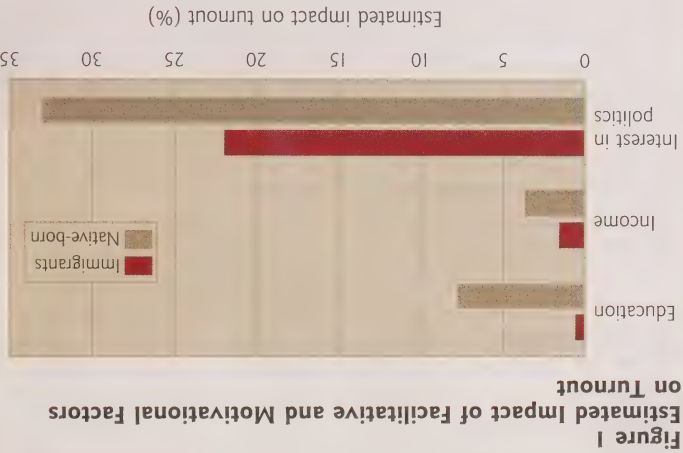
## Disentangling the effects of experience

Even if the generational hypothesis can be discounted, providing a reliable interpretation of the effect of age on immigrant voter turnout remains a challenge because it is difficult to determine conclusively just what an immigrant's age really measures. Does age indicate accumulated political experience in Canada? Does it represent accumulated political experience in both Canada and in the country of origin? Or does age reflect the moment in the life cycle at which immigrants left the country of origin?

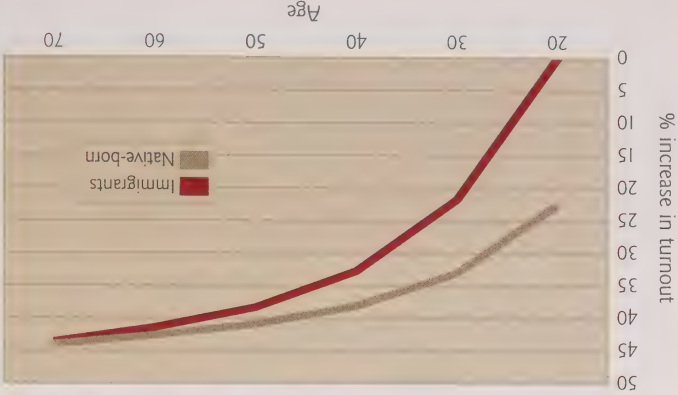
Canadians. The estimated independent effects of education, income and political interest on voter turnout among native-born Canadians are robust and statistically significant, and they dwarf the equivalent estimates for immigrant turnout (see Figure 1). Native-born Canadians with university education are about eight percentage points more likely to vote than those with no high school diploma. By contrast, less than a percentage point separates those two groups for immigrants. The differential impact of income on turnout for native-born and foreign-born citizens is less dramatic, but it operates in the same direction: among native-born Canadians, those with high incomes are three and a half percentage points more likely to vote than those with low incomes. Among immigrant Canadians, however, the high/low income voting gap is a measure one and a half percent. The same pattern holds for interest in politics. Native-born Canadians with a great deal of interest in politics are 33 percentage points more likely to vote than those who are least interested. Once again, among foreign-born Canadians, the corresponding difference is in the same direction but a more modest 22 percentage points. Immigrants from different educational and economic backgrounds, and those with varying levels of interest in politics and elections, turn out to vote in similar numbers.

A more intriguing picture emerges when the impact of experience with Canadian politics on voter turnout is considered.<sup>6</sup> For native-born Canadians, age is a perfect measure of exposure: older citizens have simply been exposed to more elections in Canada than younger citizens. For immigrants, of course, age is a less certain measure of exposure to the Canadian system.

By definition, immigrants have prior experience in other countries and the extent of that prior experience may vary from one immigrant to the next. Accumulating exposure to Canadian politics over time is certainly an important determinant of turnout among native-born voters. But the striking finding in this case is that age appears to be an even more powerful predictor of turnout among immigrant voters. By our estimation, the gap in voter turnout between a 20-year-old and a 50-year-old immigrant Canadian is nearly 40 percentage points when all other factors are held constant. By contrast, the gap in turnout between native-born Canadians at those same ages is less than 20 percentage points (see Figure 2).



**Figure 2**  
Estimated Increases in Turnout by Age



political learning curve; they face a shortfall of relevant political expertise in the Canadian setting. The data show, however, that immigrants can, and do, make up for lost time.

## Facilitative and motivational resources and voter turnout

Most analysts of electoral behaviour concur that voter turnout is determined by a combination of what are called facilitative and motivational factors. "Motivational" factors refer to levels of interest and perceived political efficacy, while "facilitative" factors include such resources as greater income, more education and more experience with politics. The weight of the evidence shows that an abundant supply of these resources increases the likelihood that people will vote.<sup>3</sup>

*It turns out immigrants are neither more nor less likely than native-born Canadians to vote.*

On the other hand, there is also a straightforward logic pointing to the contrary intuition that immigrant Canadians could be more likely than native-born Canadians to vote. Growing numbers of immigrants come from countries where there was no opportunity to vote, and these immigrants may be less likely than other Canadians to take the right to vote for granted. Moreover, even if many immigrants are short on the time, money and first-hand experience needed to participate in Canadian politics, they are well

The question of whether immigrant Canadians, because of these facilitative and motivational factors, turn out to vote in relatively greater or fewer numbers than their native-born counterparts is not a settled one. On one hand, there are reasonable grounds for speculating that voter turnout may be lower among immigrant Canadians than their native-born counterparts. After all, migrants to Canada were socialized in different, sometimes radically different, political systems, and they have less experience than most native-born Canadians with the Canadian political system. For this group of citizens, the political learning curve is consequently much steeper than it is for native-born Canadians and therefore more of a barrier to

The place to begin is with the core finding concerning differences in voter turnout between native-born and foreign-born Canadians. The aggregate evidence is somewhat antithematic:

## Evidence from the Canadian Election Study

favoured well-educated migrants and immigrants since 1967 has favoured well-educated migrants and immigrants because Canada's education than their native-born counterparts higher levels of formal balance, immigrants tend to have resources that facilitate voting. On endowed with the basic cognitive in Canadian politics, they are well hand experience needed to participate time, money and first-grants are short on the even if many immigrants are necessarily exactly the same. To explore this possibility, we analyze separately the independent effects of age, income, education and interest in the election.<sup>2</sup>

These facilitative and motivational resources are a strong determinant of turnout among native-born Canadians, but they exert a far more modest influence on turnout among immigrant

it turns out immigrants are neither more nor less likely than native-born Canadians to vote. But just because levels of voter turnout among foreign-born and native-born citizens are relatively similar, it does not follow that the factors that motivate these two groups of citizens to vote or not are necessarily exactly the same. To explore this possibility, we analyze separately the independent effects of age, income, education and interest in the election on voter turnout for immigrants and native-born Canadians. We estimate statistically what the impact of each factor on voter turnout would be, while holding all other characteristics constant; for example, differences in turnout between voters with no high school diploma and those with a university education are estimated assuming that they are the same age, in the same income group and have the same level of interest in the election.<sup>2</sup>

University education, high income and political interest have a greater impact on pushing up voter turnout among Canadian-born citizens than among immigrants with similar resources.

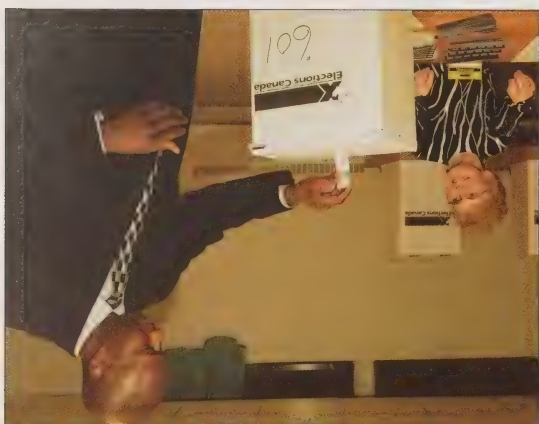


Photo: Elections Canada



# Making Up for Lost Time Immigrant Voter Turnout in Canada

Stephen White  
Ph.D. candidate, Department of Political Science,  
University of Toronto

Neil Newitt  
Professor, Department of Political Science,  
University of Toronto  
André Blais  
Professor, Department of Political Science,  
Université de Montréal

Joanna Everitt  
Associate Professor, Department of History and Politics,  
University of New Brunswick  
Patrick Fournier  
Assistant Professor, Department of Political Science,  
Université de Montréal  
Elisabeth Gidengil  
Professor, Department of Political Science,  
McGill University

This article uses data from pooled samples of foreign-born and native-born Canadians from the 1988, 1993, 1997, 2000 and 2004 Canadian Election Studies (CES) to compare the determinants of voter turnout in these groups. There are reasonable grounds for speculating that levels of voter turnout among immigrant Canadians might be different from native-born counterparts. The CES presented here paints a more complex picture of voter turnout among immigrants than might otherwise have been expected. The data show that similar numbers of foreign-born and native-born Canadians turn out to vote. The data also indicate that the political learning curve is steeper for immigrants, but they do compensate for lost time.

The 2006 Canadian federal election saw a concerted effort by the Conservative Party to gain a greater foothold in a traditionally strong area of Liberal Party support, namely, among immigrant communities.<sup>1</sup> The strategies of the federal parties in the 2006 election underscored the fact that this large, diverse constituency of voters has not really been at the centre of party competition before. Although nearly one fifth of Canada's population is foreign-born, relatively little is known about the electoral participation of these citizens.

This article explores two questions concerning electoral turnout among immigrants to Canada. First, is voter turnout among immigrant Canadians higher, lower or about the same as that of native-born Canadians? And second, are the factors that explain variations in voter turnout among the foreign-born and native-born the same or are they different? These questions are explored using data from pooled samples of foreign-born and native-born Canadians from the 1988, 1993, 1997, 2000 and 2004 Canadian Election Studies.<sup>2</sup> The evidence is that immigrants confront a steep

by far the single most important reason given by survey respondents.<sup>9</sup> How questions of identity influence voter turnout needs to be further examined. It is likely that age, ethnocultural background and place of residence, among other factors, all contribute somewhat in modifying rates of voter participation. Some expressions of identity may carry more weight in affecting rates of voter turnout. It is widely agreed that age significantly influences voter participation. It is contended here that certain ethnic attitudes further undercut such participation, as they potentially create another layer in the feelings of voter indifference and/or the sense of disempowerment. If the EDS findings cited here are accurate, then

## NOTES

1. Ipsos Canada, "Canadian Immigration and Ethnicity – Where Do Voters Stand?," January 11, 2006.
2. Jerome H. Black, "Ethnic Minorities and Mass Politics in Canada: Some Observations in the Toronto Setting," *International Journal of Canadian Studies* No. 3 (1991), pp. 129–151.
3. Miriam Lapp, "Ethnic Group Leaders and the Mobilization of Voter Turnout: Evidence from Five Montreal Communities," *Canadian Ethnic Studies* Vol. XXXI, No. 2 (1999), pp. 17–42.
4. David Bell and Lorne Tepperman, *The Roots of Disunity: A Look at Canadian Political Culture* (Toronto: McClelland and Stewart, 1979).
5. Antoine Bilodeau and Neil Nevitte, paper prepared for the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax, 2003.
6. Jack Jedwab, "Apathy, Protest and Convergence in Canadian Politics: A 2004 Federal Election Post-Mortem," <<http://www.acs-aec.ca/Polls/5-10-2004.pdf>>.
7. Ethnic Diversity Survey, Statistics Canada and Department of Canadian Heritage, 2002.
8. Lorna Jantzen, "The Advantages of Analyzing Ethnic Attitudes Across Generations – Results from the Ethnic Diversity Survey," paper presented at conference on Canadian and French Perspectives on Diversity, Ottawa, October 16, 2003, <[http://www.pch.gc.ca/pch/pubs/diversity2003/jantzen\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/pch/pubs/diversity2003/jantzen_e.cfm)>.
9. Jedwab, "Apathy, Protest and Convergence."

it is vital to comprehend why Canada's visible-minority youth in particular report such low involvement in the election process. It is an area that merits much further inquiry. X





Photo © Frank Gami

Members of the Filipino-Canadian community greet Queen Elizabeth II in Toronto, during her 2002 tour of Canada.

these results are diverging patterns of reported participation between European and non-European immigrants. Table 2 reveals that immigrants born in Asia, the Middle East and Latin America report lower rates of voting in federal elections than the Canadian-born electorate. Immigrants born in European countries tend to report higher rates of such participation than the native-born group.

**Table 4**  
**Self-Reported Rates of Voter Participation for Selected Visible Minorities in the 2000 Federal Election, by Immigrant Status**

Group	Total voter participation	Born in Canada	Born outside Canada
Not a visible minority	81.8	80.9	83.6
South Asian	70.9	60.4	78.2
Filipino	69.7	59.6	75.6
Arab	65.5	55.9	75.1
Black	61.8	53.2	74.6
Chinese	64.9	62.8	65.8
Japanese	75.8	77.1	60.8

Source: Ethnic Diversity Survey, Statistics Canada and Department of Canadian Heritage, 2002

Table 3 further illustrates the differences in self-reported voter turnout in the 2000 federal election between persons born in a number of European countries and those born in certain Asian countries. Those born in India are an exception to the difference between the European- and Asian-born populations.

The differences shown above are reflected in the EDS data on

self-reported visible-minority participation rates. Eligible voters who are not members of visible-minority groups generally report higher than average turnouts. But most striking in Table 4

are the differences between Canadian-

are wide differences in reported participation between survey

*Immigrants born in Asia, the Middle East and Latin America report lower rates of voting in federal elections than the Canadian-born electorate.*

born and foreign-born members of the same groups. With the exception of Japanese respondents, immigrants tend to self-report higher levels of participation than non-immigrants. These results suggest that more analysis needs to be directed at the relationship between immigrant and minority status in influencing voter participation. Lower voter participation among younger Canadians has been widely documented. As the average age of visible minority groups is lower than that of the white population, it is useful to look at the reported levels of participation on the basis of age cohort. As observed in Table 5, there

**Table 5**  
**Self-Reported Rates of Voter Participation in the 2000 Federal Election, for Selected Visible Minorities, by Selected Age Cohorts**

Group	18-24	45-54
Not a visible minority	50.0	88.9
Japanese	49.0	85.7
South Asian	49.2	85.0
Black	32.8	85.0
Filipino	52.2	79.7
Chinese	37.0	73.9
Arab	40.0	ns
Total	47.7	87.6

Source: Ethnic Diversity Survey, Statistics Canada and Department of Canadian Heritage, 2002  
ns = numbers of respondents are not sufficient for analytical purposes

When surveyed, Canadians tend to collectively report higher rates of voter turnout than are shown by actual election outcomes. This is frequently attributed to the social desirability of indicating that one cast a ballot. Still, there is insight to be gained by looking at people's intentions, which provide an indication of the importance and value they attach to voting. Over 27,000 people describing themselves as eligible voters in the 2000 federal election took part in the 2002 Ethnic Diversity Survey (EDS).<sup>7</sup> Data from the EDS reveals that there is little difference in the extent to which eligible non-immigrants (78.8%)

### Canada's immigrant and ethnic groups: Reported rates of voter turnout

While a poll-by-poll analysis would shed greater light on the degree to which immigrant groups participated in the 2004 and 2006 federal elections, the overall results suggest that ridings with higher numbers of immigrants have rates of voter turnout that are at least below the average in the rest of their respective provinces. The national participation rate in 2006 was 64.7% (in 2004, it was 60.9%); in the province of Ontario, federal voter turnout was 66.6% in 2006 (61.8% in 2004), in British Columbia, it was 63.7% in 2006 (63.3% in 2004) and in Quebec, it was 63.9% in 2006 (60.5% in 2004). Consistent with the overall increases in voter turnout between 2004 and 2006, Table 1 demonstrates that the 15 ridings with the largest numbers of immigrants generally followed the trend. Indeed, in several Ontario ridings with significant immigrant populations, the percentage increases in turnout for the 2006 federal election were greater than those for the province as a whole.

**Table 3**  
Self-Reported Rates of Voter Participation in the 2000 Federal Election, by Selected Place of Birth

Place of birth	Voted	Did not vote	Total eligible voters surveyed	Reported voter turnout %
Canada	21,290	5,738	27,028	78.8
Italy	470	34	504	94.0
Netherlands	210	14	224	93.7
United Kingdom	731	115	846	86.4
Germany	318	52	370	85.9
Poland	245	66	301	81.6
India	292	68	360	81.1
Portugal	194	49	243	79.8
United States	305	86	391	78.0
Philippines	220	71	291	75.6
People's Republic of China	263	110	373	70.5
Hong Kong Special Administrative Region	277	151	428	64.7

Source: Ethnic Diversity Survey, Statistics Canada and Department of Canadian Heritage, 2002

**Table 2**  
Self-Reported Rates of Voter Participation for Selected Minorities in the 2000 Federal Election, by Place of Birth

Place of birth	Voted	Did not vote	Total eligible voters surveyed	Reported voter turnout %
Canada	21,290	5,738	27,028	78.8
Europe	3,067	519	3,586	87.6
Africa	267	69	336	79.4
United States	305	86	391	78.0
Central America, South America, Caribbean and Bermuda	607	220	827	73.3
Asia and the Middle East	1,713	722	2,435	70.4

Source: Ethnic Diversity Survey, Statistics Canada and Department of Canadian Heritage, 2002

and immigrants (77.6%) reported voting in federal elections. However, the survey does show a substantial gap between self-reported federal

voter participation on the part of immigrants who arrived before 1991 (83.4%) and those arriving between 1991 and 2001 (53%). Underlying

Often underlying the perceived immigrant/non-immigrant voter dichotomy is the question of identification with Canada. In this context, some assumptions may be made about the extent to which ethnic group attachments undercut participation in the electoral process. Electoral analyses that have focused on cultural integration suggest that newcomers are less knowledgeable about Canadian political norms and values than native-born Canadians.<sup>4</sup> The fact that immigrants come from different cultures also may differentially affect their political participation in Canada. They may encounter difficulty in transferring their political experiences in their countries of origin to the political process in Canada. Explanations of limited voter participation based on problems of cultural integration have come under increasing scrutiny. Contrary to findings on the role of knowledge in the formation of public opinion, Bilodeau and Neviere contend that factual knowledge about the host environment plays no significant role in how immigrants develop trust in host political institutions. Immigrants who knew more about the host democratic environment did not exhibit higher or lower levels of confidence than those who knew little.<sup>5</sup>

Lapp maintains that the level of interest in politics may be an important consideration in explaining rates of voter turnout. Montréal Chinese community leaders interviewed by Lapp said that it was difficult to convince people to vote due to their lack of interest in politics. On the other hand, Greek community leaders attributed disproportionately high turnout to strong interest in politics.

An Environics survey, conducted for the Association for Canadian Studies during July and August 2004, made an

**Table 1**  
**Voter Turnout in the 2004 and 2006 Federal Elections for 15 Federal Ridings with the Largest Immigrant Populations**

Location	% of riding population born outside Canada	Voter turnout in 2004 federal election	Voter turnout in 2006 federal election
Canada overall	-	60.9	64.7
Scarborough-Rouge River	66.7	51.1	57.0
Scarborough-Agincourt	64.0	56.4	61.7
York West	61.2	48.5	57.9
Markham-Unionville	60.0	56.1	61.7
Don Valley East	59.6	59.4	63.8
Mississauga East-Cooksville	58.0	52.4	58.3
Vancouver South	57.7	55.8	56.4
Richmond	57.2	56.7	56.3
York Centre	57.0	56.8	61.1
Etobicoke North	55.8	51.0	59.0
Davenport	55.5	52.9	60.6
Vancouver Kingsway	55.0	58.0	58.7
Mississauga-Brampton South	53.6	53.8	60.0
York South-Weston	53.5	51.7	60.0
Saint-Laurent-Cartierville	46.9	54.3	55.3
Burnaby-New Westminster	46.0	59.0	60.1

Sources: Statistics Canada, Census of Canada, 2001; and Elections Canada, Official Voting Results, 2004 and 2006

**Immigrant concentration and voter turnout: Federal elections of 2004 and 2006**

Results of the 2004 and 2006 federal elections reveal that ridings with high concentrations of immigrants had lower than average rates of voter participation. In 2001, nearly 90% of all immigrants resided in the provinces of Ontario, Quebec and British Columbia – notably in the Toronto, Vancouver and Montréal areas. As shown in Table 1, the ridings with the largest percentage of immigrants are located in these metropolitan areas.

effort to determine the degree of interest in federal politics. The survey revealed that 73% of respondents felt that there was no change in their interest in politics in the aftermath of the 2004 federal election. However, among the other respondents, more said their interest increased (19%) than said that it declined (8%). The immigrants surveyed were far more likely on average to report rising interest in politics. This was particularly true for the non-European immigrants, with some 30% indicating growing interest in politics in the aftermath of the 2004 contest, 60% declaring no change and 10% reporting a decline in interest.<sup>6</sup>

## Literature on ethnicity and voter turnout

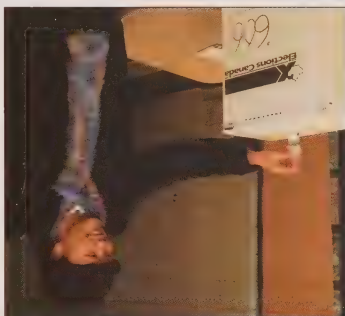
It remains unclear to what extent ethnic attachments encourage minority voters to participate in elections.

Many Canadians believe that voter choices are frequently connected with ethnic identification. A January 2006 survey conducted by Ipsos Canada found that some three in four Canadians agree that "members of certain ethnic minorities in Canada tend to vote as a bloc for specific parties or candidates."<sup>1</sup> On the other hand, in the same survey two thirds disagreed that they would be more likely to vote for a candidate who shared their ethnic or religious background. It is worth noting that immigrant and non-immigrant respondents, visible minorities and others were equally unlikely to vote for a candidate on that basis.

To further understand the immigrant/non-immigrant electoral dichotomy, we analyze self-reported voter participation among immigrant and non-immigrant members of visible minorities. Analysts of voter turnout have established strong correlations between age and participation rates, and some insight will be provided into whether ethnic identification also plays a role.

How ethnic attachments influence such participation has more often been the object of speculation than empirical testing. In effect, to date relatively few data sets permit us to causally relate the complex expression of ethnic identity to aspects of democratic participation. Analysis of the relationship between ethnicity and voting is further rendered complex by the multi-dimensional definition of ethnic identity, which includes elements such as origin, ancestry, identity, language and religion.

*Finding a relationship between ethnicity and participation in voting is complicated by the multi-dimensional definition of ethnic identity, which includes factors such as origin, ancestry, language and religion.*

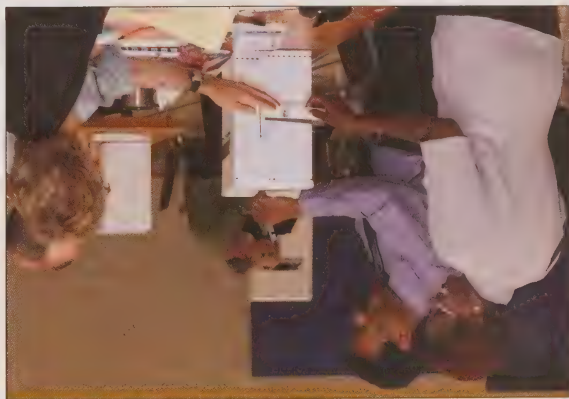


Photos: Elections Canada

In studying the participation rates of ethnic groups, Black measured the relative impact of ethnicity and place of birth on voter turnout. Controlling for

Lapp, on the other hand, stresses that both the Canadian-born and foreign-born populations possess a diverse ethnocultural makeup.<sup>3</sup> In her study of Montréal's ethnic communities, Lapp notes that voter turnout in some ethnic groups is higher than the provincial average. She suggests that this is the case for the Greek community, though not for Montréal's Chinese and Jewish communities. In the case of the Italians and Portuguese, group rates of voter participation were on par with those of the broader population. Lapp points out that variations occur despite controls for citizenship, period of immigration and home language. In effect, turnout is not merely a function of length of time spent in Canada. Consequently, Lapp contends that immigrant adaptation is not always the best predictor of voter participation.

socio-economic status, age, political attitudes and organizational involvement, he found that only the West Indian respondents (all of whom were foreign-born) vote significantly less than the reference group – Canadian-born British.<sup>2</sup> According to Black, it is interesting to note that controlling for length of residence in Canada weakens, but does not eliminate, the West Indian vote differential.





# The "Roots" of Immigrant and Ethnic Voter Participation in Canada

Jack Jedwab  
Executive Director, Association for Canadian Studies

It is widely held that voter turnout among immigrants is lower than among the Canadian-born electorate. But this view fails to account sufficiently for the diverse pattern of voter participation among Canada's many ethnocultural and ethno-racial groups. For example, there are differences between some communities of European and non-European origins in self-reported levels of voter participation. The extent to which ethnic attachment influences participation is more the object of speculation than empirical testing. Relatively few data sets have permitted such analysis. The Ethnic Diversity Survey of Statistics Canada provides useful insights in this area. The data reveal that people who settled in Canada between 1991 and 2001 were far less likely to report they voted than those arriving before 1991. Yet they also show that rates of voter participation are higher among foreign-born than Canadian-born members of visible minorities. Such results raise questions about the extent to which "rootedness" increases voter participation. More survey respondents with strong ethnic identities reported they voted in federal elections than those with weaker identification. Therefore, such attachment does not appear to undercut participation. This essay suggests the need to rethink certain notions about the relationship between ethnicity and voter participation.

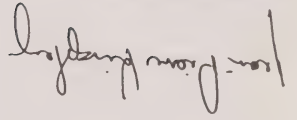
Canada's foreign-born population is largely comprised of persons whose ethnic origins are neither British nor French. As it is widely held that immigrants are less inclined to vote than non-immigrants, minority ethnic communities have become the objects of increasing attention among those concerned with declining voter turnout in democratic countries. And since nearly one in five Canadians is foreign-born, it is not surprising that there is considerable interest here in voter participation among immigrants and ethnic communities.

Those who use the non-immigrant/immigrant dichotomy to explain differences in voter participation sometimes pay insufficient attention to the diverse ethnocultural and ethno-racial backgrounds of foreign-born Canadians. In fact, it is not apparent that immigrants vote less than non-immigrants. But certain ethnic groups are more likely to

vote than others, and frequently the difference is associated with how recently the immigration of a given community occurred. With some exceptions, there are differences in self-reported levels of voter participation between communities of European and non-European origin. Even so, in several non-European groups, self-reported rates of voter participation are higher among foreign-born than Canadian-born members.

Employing data from Statistics Canada's 2002 Ethnic Diversity Survey, we examine reported differences in federal voter participation for several European and non-European groups. Findings for Canadians of non-European origins are most effectively analyzed by using data on visible minorities. (Statistics Canada defines visible minorities as persons who are identified under the *Employment Equity Act* as being non-Caucasian in race or non-white in colour.)

Jean-Pierre Kingsley

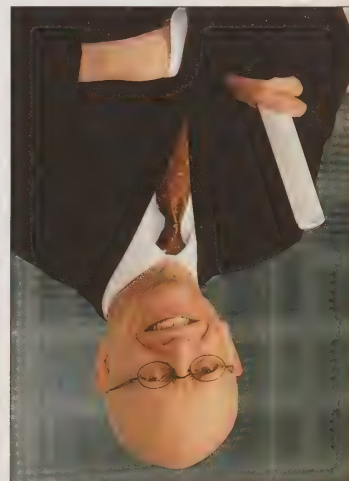


Recognizing the growing importance of facilitating the participation of ethnocultural communities in the electoral system, Elections Canada is using the findings and recommendations of Dr. Tossutti's study to refine its outreach initiatives through a long-term strategic plan. We will continue to increase our consultations and partnerships with ethnocultural communities and organizations. Our ultimate objective is to implement a proactive and effective outreach strategy – one that ensures that all eligible voters, regardless of ethnicity or mother tongue, have every opportunity to cast their ballots. The research and findings of the authors in this issue of *Electoral Insight* will be of great assistance. ✕

As part of its research program, Elections Canada recently commissioned a concept paper examining the electoral participation and outreach practices targeted at ethnocultural communities in Canada and other national and international jurisdictions. The paper was prepared by Dr. Livianna Tossutti of Brock University. This study, based on an analysis of Statistics Canada's Ethnic Diversity Survey of 2002, puts forth a nuanced perspective. It reveals that when all other factors were controlled, newcomers voted less than established immigrants in the 2000 general election. As well, immigrants from certain visible minority groups voted at higher rates than Canadian-born members of these communities. Concerning outreach practices, while Tossutti regards Canada as a world leader in voter education, she recommends customized outreach initiatives for non-European ethnocultural communities and Canadian-born visible minorities. Elections Canada intends to publish this study in spring 2007.

On the operational front, returning officers can appoint community relations officers to help identify and address the needs of individual ethnocultural communities and encourage their participation. For the 2006 general election, 64 community relations officers were hired in 53 electoral districts with significant ethnocultural populations. They partnered with ethnocultural groups to conduct outreach drives and distribute information about registering and voting. Returning officers also hired staff who were representative of the populations being served, poll officials who spoke the languages represented in their communities and, in some cases, interpreters.

Beginning with ads in community newspapers in 10 languages, Elections Canada's communications initiatives for ethnocultural communities have greatly expanded over the years. "My future, my vote" served as the central theme of the advertising program used at the 2006 election. Messages in 25 languages were placed in ethnocultural newspapers and in 23 languages on ethnocultural radio stations. Mainstream English and French television ads were voiced over in 12 additional languages. We also filled requests for almost 80,000 copies of our voter information guide, which was produced in 26 languages. Our distribution network has widened with the assistance of community associations and citizenship courts.



Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

## Electoral Participation of Ethnocultural Communities

While nearly one fifth of Canada's population is

foreign-born, relatively little has been known about

the attitudes and federal voter turnout of new citizens and ethnocultural communities. It was therefore important for me to obtain a better understanding of this phenomenon to ensure that Elections Canada's services respond to their needs. It is

widely thought that immigrants vote less than the Canadian-born electorate. This issue of *Electoral Insight*, however, presents a considerably more complex picture.

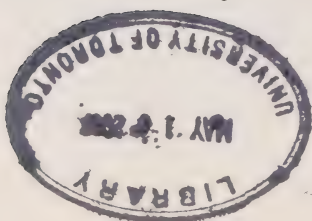
According to the contributors to this issue, the participation of the members of Canada's many diverse ethnocultural groups, whether born in Canada or not, is influenced by their cultural heritage, ethnic origin, interest in politics, sources of information, education, income, age and length of residence here. It is also important to note that just as participation and attitudes may vary between the Canadian-born and immigrant populations, so do they vary among ethnocultural groups, including visible minorities.

I wish to thank the many authors for their contributions to this issue. In their articles, Jack Jedwab of the Association for Canadian Studies, and the Canadian Election Studies group, compare the turnout of immigrant groups and native-born Canadians, and they explore why there are differences. A survey of the views of federal candidates about visible-minority representation in Parliament is analyzed by Jerome H. Black of McGill University and Bruce M. Hicks of the Université de Montréal.

This issue contains three case studies of great interest. Andrew Matheson (M.A., Immigration and Settlement Studies, Ryerson University) examines South Asian political representation in Canada, particularly in Toronto's suburbs. Carole Simard of the Université du Québec à Montréal reports on the political involvement of several groups of new Canadians in Montréal. The print media portrayal of Muslim Canadians during recent federal elections is examined by Yasmeen Abu-Laban and Linda Trimble, both of the University of Alberta.

The scope of this issue widens with the inclusion of articles from Antoine Bilodeau and Mebs Kani of Concordia University, about the political engagement of immigrants in several Anglo-democracies, and international electoral consultant Rafael López-Pintor, about measures to encourage electoral participation in post-conflict countries with ethnic divides.

Elections Canada's initiatives for ethnocultural communities, which date back to 1988, are part of its larger outreach program. The agency has adopted a five-pronged approach to outreach, comprising leadership, partnership, research, communications and operational initiatives.



# Contents

VOL. 8 • NO. 2 • DECEMBER 2006

## 1 Chief Electoral Officer's Message

## 3 The "Roots" of Immigrant and Ethnic Voter Participation

in Canada  
Jack Jedwab

## 10 Making Up for Lost Time: Immigrant Voter Turnout in Canada

Stephen White, Neil Newitt, Andre Blais, Joanna Everitt,  
Patrick Fournier and Elisabeth Gidengil

## 17 Visible Minorities and Under-Representation:

The Views of Candidates  
Jerome H. Black and Bruce M. Hicks

## 24 Seeking Inclusion: South Asian Political Representation

in Suburban Canada  
Andrew Matheson

## 30 The Political Involvement of New Canadians:

An Exploratory Study  
Carolle Simard

## 35 Print Media Coverage of Muslim Canadians During

Recent Federal Elections  
Yasmeen Abu-Laban and Linda Trimble

## 43 Political Engagement Among Immigrants in

Four Anglo-Democracies  
Antoine Bilodeau and Mebs Kanji

## 50 Post-Conflict Elections and Ethnic Divides:

Measures to Encourage Participation  
Rafael López-Pintor

## *Elections Canada is an independent*

*body set up by Parliament*


Submissions that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions may be edited for length and clarity.

Please address all contributions and letters to *Electoral Insight*, Outreach, Communications and Research,

Elections Canada, 257 Slater Street, Ottawa, Canada K1A 0M6

(EI-PE@elections.ca).

*Electoral Insight* is published by Elections Canada. It is intended for those interested in electoral matters, including parliamentarians, officials of electoral management bodies and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.




**Electoral Participation of Ethnocultural Communities**

**insight**  
ELECTIONS CANADA

For more information, contact  
**Elections Canada:**  
Telephone: 1-800-463-6868  
[www.elections.ca](http://www.elections.ca)  
© ELECTIONS CANADA 2006  
ISSN 1488-3538  
EC 91832

ALL RIGHTS RESERVED  
PRINTED IN CANADA




Cover photos: Elections Canada

Cover background:

Eleanor Milne, Chris Fairbrother and Marcel Joannisse  
*The Vote* (1979-1980)  
Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm, House of Commons, Ottawa

Sixth in a series of sculptures on the east wall of the House of Commons chamber, *The Vote* is a wheel-shaped high relief with a central "X," the traditional mark made on the ballot when voting. The spokes of the wheel represent Canada's rivers, symbolizing the great distances Canadians once travelled to exercise their franchise. The faces represent the various races and the two sexes in the population, all of whom now have the right to vote. The base stone shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Canada."



# Electoral Participation of Ethnocultural Communities



CAL  
EO  
- E43

# insight

ELECTORAL

VOL. 8 • NO. 2 • DECEMBER 2006

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

Elections Canada

Government  
Publication









3 1761 11552994 3